

N° 3063

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur le **logement et l'hébergement des militaires***

ET PRÉSENTÉ PAR

M. ÉMERIC SALMON,
rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL..	7
INTRODUCTION	9
I. LA POLITIQUE DE L'HABITAT, LONGTEMPS FRAGILISÉE PAR LE SOUS-INVESTISSEMENT ET PÉNALISÉE PAR UNE GESTION FRAGMENTÉE, DOIT REDEVENIR UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE DE LA CONDITION MILITAIRE, POUR PERMETTRE AUX RESSORTISSANTS ET À LEURS FAMILLES DE FAIRE FACE AX EXIGENCES RENFORCÉES DE DISPONIBILITÉ OPÉRATIONNELLE	13
A. LE LOGEMENT ET L'HÉBERGEMENT SONT LA CONTREPARTIE DIRECTE DES SUJÉTIONS DE L'ÉTAT MILITAIRE, ET LEUR PRISE EN CHARGE, SANS CONSTITUER UN DROIT OPPOSABLE, RELÈVE DE LA RESPONSABILITÉ DE LA NATION ENVERS LES MILITAIRES ET LEURS FAMILLES.....	13
B. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE S'EST LONGTEMPS REPOSÉE SUR LA GESTION DES RESSOURCES EXISTANTES, DANS UN CONTEXTE DE RESTRUCTURATION DU FORMAT DES ARMÉES QUI S'EST TRADUIT PAR UNE POLITIQUE DE CESSION ET DE RATIONALISATION DES EMPRISES	19
C. LE MINISTÈRE DES ARMÉES DISPOSE AUJOURD'HUI D'UNE PALETTE D'OUTILS DIVERSIFIÉS POUR LOGER SES MILITAIRES, DONT LA COHÉRENCE DOIT CEPENDANT ÊTRE REPENSÉE	22
1. Logement, hébergement, solutions intermédiaires : des offres diversifiées dont l'articulation doit être repensée	22
2. Le parc de logements : une offre importante, qui ne répond pas à tous les besoins et demeure marquée par la vétusté	24
3. Le parc d'hébergement : un outil indispensable pour les jeunes militaires, mais trop souvent dégradé et d'une capacité insuffisante	27

D. L'ÉVOLUTION DES PROFILS DES MILITAIRES ET DE LEURS FAMILLES, AINSI QUE LA MONTÉE EN PUISSANCE D'UN MODÈLE D'ARMÉE HYBRIDE, MET LE PARC DE LOGEMENT ET D'HÉBERGEMENT AU DÉFI D'UNE ADAPTATION RAPIDE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS.....	32
1. L'ampleur du phénomène de célibat géographique interroge sur l'adaptation de la politique du logement du ministère	32
2. À l'image de la société française dans son ensemble, les structures familiales des militaires ont évolué	33
3. Le modèle d'armée hybride, avec l'objectif de doublement de la réserve et la montée en puissance du service national dès l'automne 2026, impose de mettre l'accent sur la qualité des infrastructures	34
II LE MINISTÈRE DES ARMÉES A ENGAGÉ LA TRANSFORMATION DE SA POLITIQUE DE L'HABITAT AVEC DES MOYENS RENFORCÉS, MAIS CELLE-CI DEMEURE ENCORE TROP FRAGMENTÉE ET INSUFFISAMMENT LISIBLE POUR LES RESSORTISSANTS.....	36
A. LES DEUX DERNIÈRES LOIS DE PROGRAMMATION MILITAIRE ONT ENGAGÉ UN RATTRAPAGE RÉEL SUR LES DIFFÉRENTS VOILETS DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT	36
B. DEPUIS 2023, LA CONCESSION DU PARC DE LOGEMENTS DOMANIAUX À NOVÉ CONSTITUE UN MODÈLE D'EXTERNALISATION DE LA GESTION, PORTEUR D'UNE DYNAMIQUE DE RÉNOVATION ET D'EXTENSION, QUI EXIGE UN CONTRÔLE ÉTROIT DU MINISTÈRE	40
1. La société de projet Nové a obtenu le contrat de concession dans un contexte où le parc domanial était très dégradé et insuffisamment connu	40
2. Les objectifs portés par Nové dans la rénovation et l'extension du parc domanial ont été définis conjointement avec le ministère et font l'objet d'un suivi régulier...	42
3. Un premier bilan de la concession devra être tiré à l'issue de la phase de restructuration du parc, dès 2030	44
C. LA FRAGMENTATION DES RESPONSABILITÉS NUIT À LA FOIS À L'EFFICACITÉ DU PILOTAGE GLOBAL ET À LA LISIBILITÉ DES DISPOSITIFS.....	46
1. Pour dépasser le cloisonnement des responsabilités, la création de la direction de l'immobilier et de l'infrastructure de défense (D2ID) porte une promesse de pilotage unifié à concrétiser	46
2. À l'échelon local, les commandants de base de défense disposent d'outils limités pour assurer le logement et l'hébergement dans de bonnes conditions de leurs militaires.....	47

D. AU REGARD DU COÛT RÉEL DE LA MOBILITÉ, LES DISPOSITIFS SOCIAUX D'ACCOMPAGNEMENT RESTENT MODESTES ET INSUFFISAMMENT MOBILISÉS	48
1. L'IGESA opère des dispositifs d'action sociale utiles mais vraisemblablement sous-dimensionnés	48
2. Le coût de la mobilité pour les militaires et leurs familles oblige à rechercher des outils plus adaptés pour faciliter l'accès au logement.....	51
3. Accompagner le militaire dans la constitution d'un patrimoine immobilier	52
III. FAIRE DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT UN LEVIER D'ATTRACTIVITÉ ET DE FIDÉLISATION : RENFORCER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE, TERRITORIALISER LES RÉPONSES ET L'ACCOMPAGNEMENT DES RESSORTISSANTS, ET CONSACRER UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE À LA HAUTEUR DES ENJEUX.....	53
A. UNIFIER LE PILOTAGE NATIONAL AUTOUR D'UNE STRATÉGIE MINISTÉRIELLE GLOBALE DE L'HABITAT	53
B. TERRITORIALISER LES RÉPONSES EN DONNANT AU COMMANDEMENT LOCAL DE VRAIS LEVIERS D'ACTION	55
C. CONSACRER UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE À LA HAUTEUR DES ENJEUX, FONDÉE SUR L'ANTICIPATION DES BESOINS ET LES RECONFIGURATIONS DU STATIONNEMENT DES TROUPES.....	57
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	61
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	63
DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	67

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 : Adopter une stratégie ministérielle globale de l’habitat, outil clé d’attractivité et de fidélisation au service de la condition militaire. Cette feuille de route devra couvrir l’ensemble des leviers à la main du ministère pour assurer ou faciliter les choix d’habitat de ses ressortissants et de leurs familles – logement, hébergement, hôtellerie, action sociale et indemnitaire – et mettre fin à la fragmentation des responsabilités entre directions et services, au sein de l’administration comme de l’état-major. Consolider le rôle de la nouvelle direction de l’immobilier et de l’infrastructure de défense (D2ID) en lui donnant les moyens de piloter l’ensemble de la politique de l’habitat.

Recommandation n° 2 : Inscrire dans la prochaine loi de programmation militaire une trajectoire chiffrée de remise à niveau du logement et de l’hébergement. Cette trajectoire devra fixer des objectifs par armée, par territoire et par catégorie de personnel, en intégrant les besoins de long terme liés à la réorganisation du stationnement, au doublement des effectifs de la réserve opérationnelle et à la montée en puissance du service national.

Recommandation n° 3 : Établir une cartographie annuelle des tensions d’habitat autour des emprises militaires. Cette cartographie devra croiser l’état et la disponibilité du parc, les prix du marché local, les délais d’attribution, les besoins familiaux, le célibat géographique et les perspectives d’évolution des effectifs, afin de concentrer les moyens dans les zones les plus critiques.

Recommandation n° 4 : Mobiliser les élus locaux et le foncier public en faveur de l’habitat militaire. Dans les territoires de garnison, des conférences locales de l’habitat militaire devront associer commandement, services de l’État, collectivités, bailleurs et représentants des personnels militaires, afin de lever les obstacles et les freins aux opérations immobilières et anticiper les besoins des forces armées sur le temps long. Une revue des normes pour la construction d’infrastructures d’hébergement et de logement pourra être menée à partir des remontées de terrain. Une doctrine devra être élaborée au niveau local et en lien avec le ministère pour limiter autant que possible les cessions d’emprises et envisager des modalités d’exploitation qui ne compromettent pas un retour à l’usage militaire. L’identification du foncier public disponible pour produire de nouveaux logements et hébergement pourra être opérée dans ce cadre.

Recommandation n° 5 : mobiliser, dans les zones les plus tendues, les contingents de réservation de l’État en complément du parc conventionné du ministère. En complément du parc de logements réservés par convention auprès de bailleurs sociaux, le ministère pourrait demander aux préfets, dans le cadre des conférences locales de l’habitat militaire, de mobiliser les contingents de réservation de l’État, dans les zones où la tension immobilière compromet l’installation rapide des militaires mutés à proximité de leur lieu d’affectation et où son parc est déjà saturé. Une telle orientation, dans le respect des priorités légales du logement social, se justifie par les sujétions particulières de l’état militaire et par l’exigence de disponibilité opérationnelle des forces.

Recommandation n° 6 : Renforcer les moyens des commandants de base de défense.

Placés au plus près du terrain, les commandants de base de défense sont les mieux à même d'identifier les besoins réels des militaires et de mesurer les effets concrets des difficultés de logement et d'hébergement sur le moral, la fidélisation et la disponibilité opérationnelle. Ils doivent être confortés dans leur rôle d'expression et de priorisation des besoins, sans avoir à rechercher eux-mêmes l'enveloppe budgétaire compétente entre les différentes chaînes de financement. À cette fin, les budgets directement placés à leur main, notamment pour les petits travaux et les urgences du quotidien, doivent être renforcés et assouplis.

Recommandation n° 7 : Sanctuariser une enveloppe annuelle d'entretien programmé de l'infrastructure d'hébergement.

Alors que la vie en enceinte militaire (VEM) est appelée à jouer un rôle plus important avec les réservistes, les appelés du service national et l'essor du célibat géographique, un audit de la « dette grise » de l'hébergement devra être conduit afin d'identifier les sites prioritaires, de planifier les rénovations et de traiter rapidement les irritants du quotidien avant qu'ils ne deviennent des opérations lourdes. Ainsi sanctuarisés dans une enveloppe spécifique, ces crédits ne devront plus être sacrifiés aux priorités de l'infrastructure opérationnelle.

Recommandation n° 8 : Garantir la maîtrise publique, le contrôle et la transparence dans l'atteinte des objectifs du contrat Nové pour le parc de logements domaniaux.

Si Nové doit s'efforcer d'améliorer la qualité du service rendu aux ressortissants, il incombe au ministère d'assurer jusqu'au terme de la concession, prévu en 2058, le contrôle de la bonne exécution des obligations du concessionnaire. Un bilan détaillé devra être transmis au Parlement, dès 2027 et au plus tard en 2030, afin d'objectiver les apports et les limites de ce mode de gestion publique pour lequel l'État a consenti des investissements importants dans la première phase de rénovation et d'extension du parc.

Recommandation n° 9 : Maintenir les bureaux du logement comme interlocuteurs de proximité.

L'externalisation de la gestion du parc domanial ne doit pas conduire le ministère à déléguer la relation humaine avec les occupants du parc domanial : appuis essentiels du commandement local, les bureaux du logement doivent continuer à jouer leur rôle d'interface avec la société Nové, et assurer la remontée au niveau central des préoccupations et difficultés rencontrées sur le terrain par les militaires et leurs familles.

Recommandation n° 10 : Faire mieux connaître et développer les dispositifs sociaux d'accompagnement à la mobilité résidentielle.

Un audit des actions et prestations délivrées par l'Institut de gestion sociale des armées (IGESA) devra être mené, afin d'évaluer l'adéquation entre l'offre proposée et les besoins des familles. Un renforcement de l'enveloppe budgétaire allouée aux dispositifs paraît nécessaire pour en faire un levier d'accompagnement à la mobilité et d'accession au logement, y compris dans le parc privé (en tant que locataire ou propriétaire). En particulier, les avances remboursables, prêts sur l'honneur, cautionnement ministériel ou partenariats bancaires doivent être étendus et mieux connus.

Recommandation n° 11 : Mesurer le reste à charge réel du logement pour les militaires.

Dans le cadre de l'évaluation de la nouvelle politique de rémunération des militaires, le ministère devra publier des indicateurs de reste à charge selon le grade, la situation familiale, le territoire, le mode d'habitat retenu et la modulation de l'indemnité de garnison (IGAR).

INTRODUCTION

Le logement et l'hébergement des militaires, d'une logique de gestion de la ressource immobilière à une politique globale de l'habitat comme levier d'attractivité et de fidélisation de la condition militaire.

En choisissant de consacrer son travail du Printemps de l'évaluation au logement et à l'hébergement des militaires, votre rapporteur entendait se saisir d'un sujet à la fois concret, sensible en ce qu'il touche à l'intimité des personnes concernées, et trop longtemps abordé sous le seul angle de la gestion immobilière.

Plusieurs travaux ont documenté ces dernières années la diversité et la traduction concrète sur le terrain du logement et de l'hébergement pour les armées. La mission d'information conduite par les députés Laurent Furst et Fabien Lainé, en 2020, est venue apporter un panorama exhaustif du parc géré par le ministère des armées, tout en formulant des interrogations sur les politiques à mener, à partir d'un diagnostic sévère mais lucide sur le sous-investissement et les faiblesses de la gestion ⁽¹⁾. La Cour des comptes s'est également intéressée, d'une part aux conditions d'hébergement dans les bases de défense, en 2023 ⁽²⁾, d'autre part au bilan de la politique de cession immobilière du ministère, en 2024 ⁽³⁾. Le sujet du logement et de l'hébergement n'a pas cessé, depuis, de figurer au cœur des préoccupations sur la condition militaire, dans des publications internes du ministère, des rapports parlementaires, ou encore les précieuses études de mise en perspective du Haut comité d'évaluation de la condition militaire ⁽⁴⁾. Ce nonobstant, il apparaît nécessaire, alors que le ministère des armées a mis le sujet à l'agenda de ses priorités avec le plan Hébergement en 2019 et le plan Ambition Logement en 2022, de porter un nouveau regard sur la prise en charge des besoins des militaires et de leurs familles en termes d'habitat.

À l'issue des travaux, auditions et visites sur le terrain, votre rapporteur fait sienne la conviction que **le logement et l'hébergement ne sont pas pour les militaires un avantage social accessoire** : ils constituent l'une des traductions les plus immédiates de la reconnaissance due à ceux qui s'engagent pour la France, ainsi qu'une **composante essentielle de la condition militaire**. Sans constituer un droit opposable général pour l'ensemble des ressortissants, le logement, l'hébergement et les autres formes intermédiaires – qu'il convient de regrouper sous

(1) *Assemblée nationale*, Rapport d'information sur la politique immobilière du ministère des Armées, fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées, n° 2557, déposé le 8 janvier 2020. Ce rapport faisait écho au rapport d'information du sénateur Dominique de Legge, *Le parc immobilier des armées : quand l'intendance ne peut plus suivre*, publié en 2017.

(2) *Cour des comptes*, Les conditions d'hébergement dans les bases de défense, *exercices 2011-2021, observations définitives*, juin 2023.

(3) *Cour des comptes*, Le bilan des cessions immobilières du ministère des armées, *observations définitives*, novembre 2024.

(4) Voir en particulier le 19^e rapport thématique du Haut comité d'évaluation de la condition militaire, *Perspectives 2035 de la condition militaire*, publié en juillet 2025, ainsi que le 16^e rapport thématique sur La mobilité des militaires, publié en juillet 2022.

la notion transversale d'« **habitat** » – forment une contrepartie concrète aux sujétions particulières de l'état militaire, qui appellent de la Nation un effort spécifique en faveur des militaires et de leurs familles.

L'article L. 4121-5 du code de la défense rappelle ainsi que les militaires peuvent être appelés à servir « *en tout temps et en tout lieu* ». Leur liberté de résidence peut dès lors être limitée dans l'intérêt du service, cependant que les mutations doivent tenir compte de leur situation familiale seulement « *dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service* ». Cette disponibilité permanente, la mobilité imposée, les contraintes pour la famille voire la séparation et le célibat géographique, ainsi que l'obligation de résider à proximité du lieu d'affectation, distinguent profondément la situation des militaires de celle des autres agents publics. Pour autant, l'État ne peut exiger d'eux une disponibilité supérieure sans veiller à leur garantir des conditions d'habitat dignes, prévisibles et compatibles avec la vie familiale.

La politique de l'habitat du ministère des armées recouvre toutefois des réalités très diverses. La distinction cardinale entre **logement** (à vocation familiale) et **hébergement** (à destination des jeunes engagés et des célibataires) répond d'abord à une logique de service, de disponibilité opérationnelle et de mobilité comme constitutive de la carrière du militaire, du moins pour les sous-officiers et officiers. Elle ne doit cependant pas dissimuler la diversité des formes intermédiaires ou spécifiques. Le ministère mobilise ainsi plusieurs catégories de solutions : logements de fonction pour nécessité absolue de service (dits « logements NAS »), logements domaniaux, logements réservés par convention auprès de bailleurs sociaux, logements pris à bail, hébergement en enceinte militaire, casernement, bâtiments cadres célibataires, hôtellerie de passage ou hôtellerie missionnelle. À ces **outils immobiliers** s'ajoutent des **dispositifs sociaux et indemnitaires** : aides et prêts de l'IGESA, accompagnement à la mobilité, indemnité de garnison (IGAR), prestations d'action sociale et dispositifs d'aide à l'accès au logement. Cette diversité constitue une richesse, mais elle explique aussi la **complexité d'une politique construite par strates successives**, entre logement, hébergement, infrastructure, action sociale, ressources humaines et soutien de proximité.

● Le ministère des armées dispose d'un parc de logements important, principalement familiaux, avec, en 2026, **28 462 logements**, dont **8 876 logements domaniaux**, **18 871 logements réservés par convention** (soit deux tiers de l'ensemble du parc logement mobilisé par le ministère ⁽¹⁾) et **715 logements pris à**

(1) Comme le rappelaient les députés Furst et Lainé dans leur rapport de 2020, ces logements conventionnés, pour lesquels le ministère s'acquittait alors d'un droit de réservation de 15 millions d'euros par an, présentent des limites spécifiques. D'une part, dans les zones tendues, si le bureau logement ne présente pas d'occupant dans délai d'un mois, pouvant être étendu à quatre mois supplémentaires sous réserve du paiement du loyer, le logement est dit « rendu société » : le bailleur peut l'attribuer à tout autre candidat, et ce jusqu'à la fin de la convention passée avec le ministère des armées. D'autre part, les personnels civils et militaires du ministère bénéficient de logements conventionnés en vertu d'un bail, et non d'une convention d'occupation précaire comme dans le parc domanial, ce qui rend difficile, en pratique, leur départ une fois leur départ des cadres ou de l'emploi du ministère.

bail. La typologie des logements, dont la gestion comporte une part de rigidité, répond imparfaitement à l'évolution des besoins, notamment à la progression du célibat géographique, aux difficultés des jeunes militaires, aux besoins des militaires du rang et aux situations de familles monoparentales ou recomposées.

Ce parc a longtemps été regardé comme un héritage à gérer davantage que comme un outil stratégique au service de la condition militaire. Depuis la professionnalisation des armées et les restructurations engagées à partir du milieu des années 1990, la politique immobilière du ministère a été marquée par la **rationalisation des emprises** et par une **politique de cessions**, dans un contexte plus général de « dividendes de la paix », dont l'appréciation rétrospective ne peut manquer de souligner le décalage par rapport aux préoccupations présentes, à savoir le redéploiement de l'outil militaire sur le territoire et l'augmentation des effectifs. Désormais, les emprises et le foncier militaires ne peuvent plus être considérés seulement comme des actifs à valoriser : ils constituent aussi des réserves stratégiques pour les besoins futurs des armées. La question de leur gestion optimale n'en reste pas moins posée.

Un tournant majeur a été opéré ces dernières années avec la concession du parc domanial métropolitain à Nové, dans le cadre du contrat Ambition Logement. Signé le 14 février 2022 pour une durée de 35 ans à compter du 1^{er} janvier 2023, ce contrat confie à la société de projet Nové, détenue à parité par Eiffage et Arcade-VYV, la gestion, l'entretien, la rénovation et l'accroissement du parc domanial. Cette concession répond à un constat largement partagé : au moment de son lancement, le parc domanial était âgé, dégradé, énergivore, insuffisamment adapté aux standards contemporains et trop longtemps sous-investi. Nul ne conteste la nécessité d'un rattrapage massif, ni l'intérêt d'un outil capable de mener simultanément des opérations de rénovation, de construction et de gestion locative.

La concession Nové constitue toutefois un enjeu central de maîtrise publique. Parce qu'elle porte sur une politique directement liée à la condition militaire, elle ne peut être appréciée seulement à l'aune du nombre de réalisations matérielles. La période de rénovations, menées à un rythme proprement militaire, génère son lot de mécontentements, en partie liés à des situations transitoires. Votre rapporteur a pu observer des incompréhensions répétées liées à la communication, à la gestion des charges, aux relogements ; en somme à un sentiment de dépossession parfois exprimé par les occupants qui, sans remettre en cause le choix de gestion, requiert un contrôle étroit du ministère dans l'atteinte des objectifs de politique publique portés par le concessionnaire au service des militaires. Votre rapporteur formule ainsi plusieurs recommandations pour améliorer le dialogue et renforcer la confiance, dans le cadre d'un partenariat exigeant avec Nové.

- L'hébergement constitue l'autre volet majeur de cette politique. Il concerne directement les jeunes engagés, les militaires du rang, les stagiaires, les élèves, les cadres célibataires, les militaires en mobilité temporaire et les célibataires géographiques. Or il a longtemps souffert d'un sous-investissement préoccupant. Avec le plan Hébergement, lancé en 2019, l'État a consenti un effort appréciable :

980 millions d’euros sur la période 2019-2023, puis 1,05 milliard d’euros prévus sur la période 2024-2030, avec la livraison de 28 000 lits. Votre rapporteur salue cet effort, et l’engagement des services du ministère, en particulier le commissariat aux armées. Il ne suffit cependant pas, dans un cadre budgétaire contraint, à résorber toutes les difficultés du quotidien. Une part significative du parc demeure dégradée, ou dans un état pouvant aller dans certains cas jusqu’à l’insalubrité. Ces conditions qui constituent souvent le **premier contact des jeunes recrues avec le monde militaire** ne peuvent que peser sur le moral et accentuer la dureté ressentie de la carrière. En tout état de cause, le ministère ne peut espérer atteindre ses objectifs de fidélisation en laissant perdurer des conditions d’hébergement indignes ou, à tout le moins, incompatibles avec l’exigence de disponibilité opérationnelle.

Les besoins évoluent par ailleurs rapidement. La **progression du célibat géographique**, subi ou choisi, particulièrement prégnant dans certaines garnisons et notamment en Île-de-France, doit désormais devenir un indicateur central de la politique de l’habitat. Les **familles monoparentales**, les familles nombreuses, les enfants non à charge au sens administratif mais effectivement accueillis, les célibataires, les jeunes engagés et les militaires du rang doivent également être mieux pris en compte. Enfin, le **doublement de la réserve opérationnelle et la montée en puissance du service national** ne sauraient se traduire par une pression supplémentaire sur des capacités d’hébergement déjà insuffisantes. Aucun militaire d’active ne doit perdre une solution d’hébergement du fait de l’accueil de nouveaux publics.

Le passage d’une logique de gestion de la ressource immobilière à une politique globale de l’habitat constitue donc l’enjeu central du présent rapport. Le militaire ne raisonne pas en catégories administratives. Il attend d’être logé ou hébergé au bon endroit, dans des conditions convenables, à un coût soutenable, avec un interlocuteur identifié et une réponse rapide en cas de difficulté. Cette politique doit être appréciée non seulement à partir du nombre de logements ou de lits livrés, mais aussi à partir de la satisfaction des personnels, du reste à charge réel, des délais d’attribution, de la qualité de service, de la capacité en somme à répondre aux besoins familiaux et à s’adapter aux tensions locales du marché immobilier.

Votre rapporteur formule en conséquence une orientation simple : **l’habitat doit devenir un pilier de l’attractivité et de la fidélisation militaires**, au même titre que la solde, les équipements, la préparation opérationnelle ou l’accompagnement des familles. Cette ambition suppose d’abord **un pilotage national unifié, autour d’une stratégie ministérielle** couvrant le logement, l’hébergement, l’hôtellerie, l’action sociale et l’indemnitaire. Elle suppose ensuite une **territorialisation** réelle, fondée sur une cartographie fine des besoins et une priorisation des chantiers et de l’accompagnement dans les zones tendues, ainsi qu’un renforcement des moyens des commandants de base de défense. Ceux-ci ne doivent pas être seulement les témoins locaux des difficultés : ils doivent disposer de leviers budgétaires et décisionnels pour traiter les urgences du quotidien, notamment par une enveloppe déconcentrée de petits travaux et par un droit d’alerte sur les situations indignes ou bloquantes.

Elle suppose également de **mieux accompagner** les ressortissants et leurs familles dans l'accès au logement, y compris lorsqu'ils se tournent vers le parc privé. Le **coût réel de la mobilité** sur le niveau de vie des militaires doit être objectivé, et des dispositifs idoines mobilisés. La politique de l'habitat ne peut se limiter aux murs : elle doit aider les militaires à franchir les obstacles très concrets dans l'accession au logement, y compris en se constituant un patrimoine immobilier.

Les ambitions d'une telle politique ne peuvent se passer de la **consolidation d'une trajectoire budgétaire pluriannuelle**, à la hauteur des enjeux. À cet égard, votre rapporteur déplore que le projet de loi d'actualisation de la programmation militaire n'incorpore pas de « surmarches » dédiées pour les infrastructures d'habitat. La prochaine loi de programmation militaire, dont les travaux devront commencer dès 2027, devra intégrer une trajectoire claire de remise à niveau du parc dans son ensemble, ainsi qu'une évaluation transparente des nouveaux besoins, en lien avec les réflexions stratégiques sur les modifications du stationnement des forces sur le territoire national. Pour ce faire, les services du ministère devront fournir à la représentation nationale une information consolidée sur les crédits, les engagements de long terme et le coût complet de cette politique, ainsi que des indicateurs permettant d'en mesurer effectivement les réalisations.

Le présent rapport n'a pas l'ambition de dresser un inventaire exhaustif de l'ensemble du patrimoine immobilier du ministère des armées. Il entend plutôt montrer que le logement et l'hébergement doivent être replacés au cœur de la condition militaire. Loger dignement ceux qui se préparent à l'éventualité du sacrifice suprême n'est pas une dépense accessoire : c'est une condition de l'efficacité opérationnelle, de la fidélisation des personnels et de la cohésion des familles de militaires au sein de la Nation. À l'heure où la France demande à ses armées de se préparer à des engagements plus durs, plus longs et plus exigeants, elle ne peut négliger les conditions de vie de celles et ceux qui en assument la charge.

I. LA POLITIQUE DE L'HABITAT, LONGTEMPS FRAGILISÉE PAR LE SOUS-INVESTISSEMENT ET PÉNALISÉE PAR UNE GESTION FRAGMENTÉE, DOIT REDEVENIR UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE DE LA CONDITION MILITAIRE, POUR PERMETTRE AUX RESSORTISSANTS ET À LEURS FAMILLES DE FAIRE FACE AUX EXIGENCES RENFORCÉES DE DISPONIBILITÉ OPÉRATIONNELLE

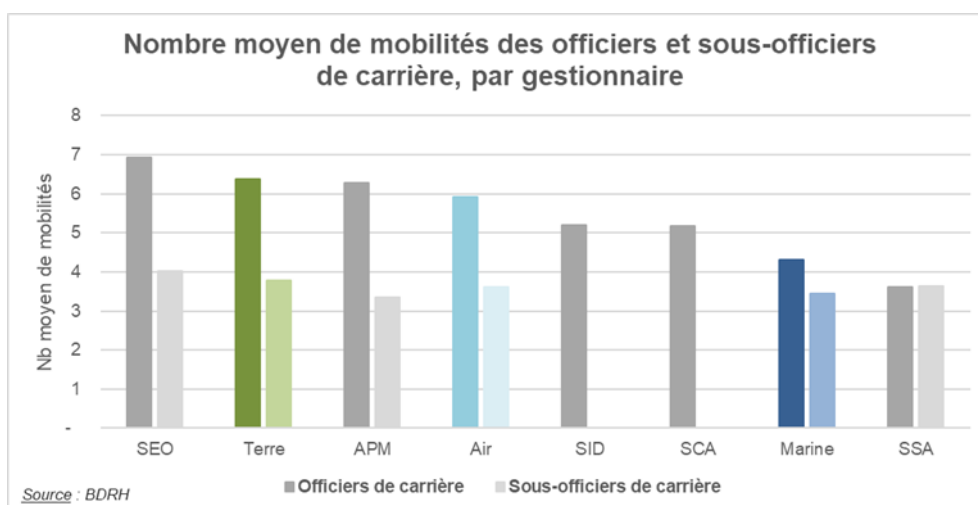
A. LE LOGEMENT ET L'HÉBERGEMENT SONT LA CONTREPARTIE DIRECTE DES SUJÉTIONS DE L'ÉTAT MILITAIRE, ET LEUR PRISE EN CHARGE, SANS CONSTITUER UN DROIT OPPOSABLE, RELÈVE DE LA RESPONSABILITÉ DE LA NATION ENVERS LES MILITAIRES ET LEURS FAMILLES

Le logement et l'hébergement des militaires ne peuvent être appréhendés comme un simple avantage social, ni même comme une politique immobilière ordinaire. Ils s'inscrivent dans le cadre propre de l'état militaire, dont les sujétions particulières justifient une prise en charge spécifique par l'État. À la différence

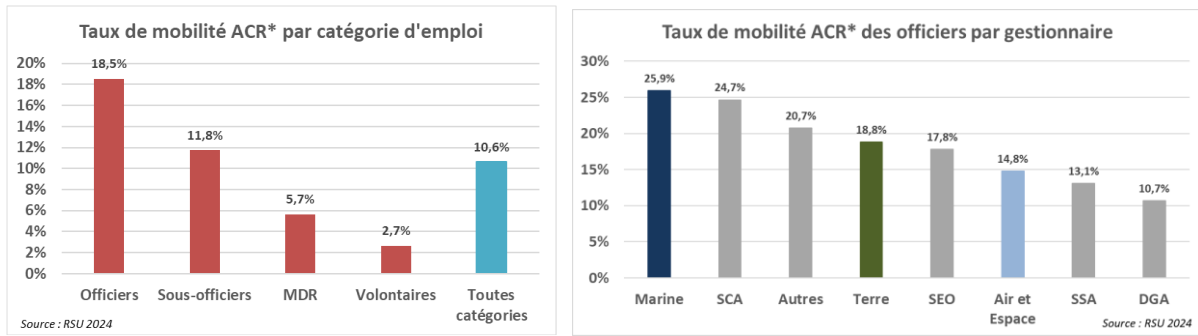
d'autres agents publics, les militaires sont soumis à une exigence permanente de disponibilité, à une mobilité plus fréquente, à des affectations parfois contraintes et à des limitations possibles de leur liberté de résidence. Ces obligations ne sont pas accessoires mais constituent le fondement de la condition militaire.

L'article L. 4121-5 du code de la défense dispose ainsi que les militaires peuvent être appelés à servir « *en tout temps et en tout lieu* ». Il prévoit également que les mutations tiennent compte de la situation familiale des militaires « *dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service* », et que leur liberté de résidence peut être limitée dans l'intérêt du service. Ce cadre juridique fonde une différence de nature avec le droit commun du logement : le militaire ne choisit pas toujours son lieu de vie, ni le moment auquel il doit le quitter, ni même les conditions dans lesquelles sa famille pourra le suivre. Les obligations attachées au service peuvent ainsi peser directement sur l'organisation de la vie familiale, l'emploi du conjoint, la scolarité des enfants ou encore l'ancrage territorial du foyer.

Cette contrainte est d'autant plus forte que la mobilité est le fondement de la dynamique de carrière dans les armées, en particulier pour les sous-officiers et les officiers, et de manière renforcée dans l'armée de terre. Le plan annuel de mutation (PAN) concerne environ **25 000 mutations avec changement de résidence (ACR)**, donnant lieu à près de **10 000 demandes annuelles de logement** adressées aux services du ministère, concentrées sur une période courte. En effet, l'ordre de mutation est connu généralement cinq à six mois avant la prise de poste, sans que cette « information anticipée de mobilité » soit toujours respectée. Le printemps et l'été qui précèdent une mutation constituent ainsi une période génératrice d'anxiété et de charge mentale pour les militaires et leurs familles, qui doivent résoudre simultanément plusieurs difficultés : trouver un logement, organiser un déménagement, rechercher un établissement scolaire, prendre en compte la situation professionnelle du conjoint et, le cas échéant, supporter une période d'entre-deux qui peut s'étendre sur plusieurs mois et affecter le niveau de vie du foyer.



TAUX DE MOBILITÉ AVEC CHANGEMENT DE RÉSIDENCE (ACR) PAR CATÉGORIE D'EMPLOI ET PAR GESTIONNAIRE

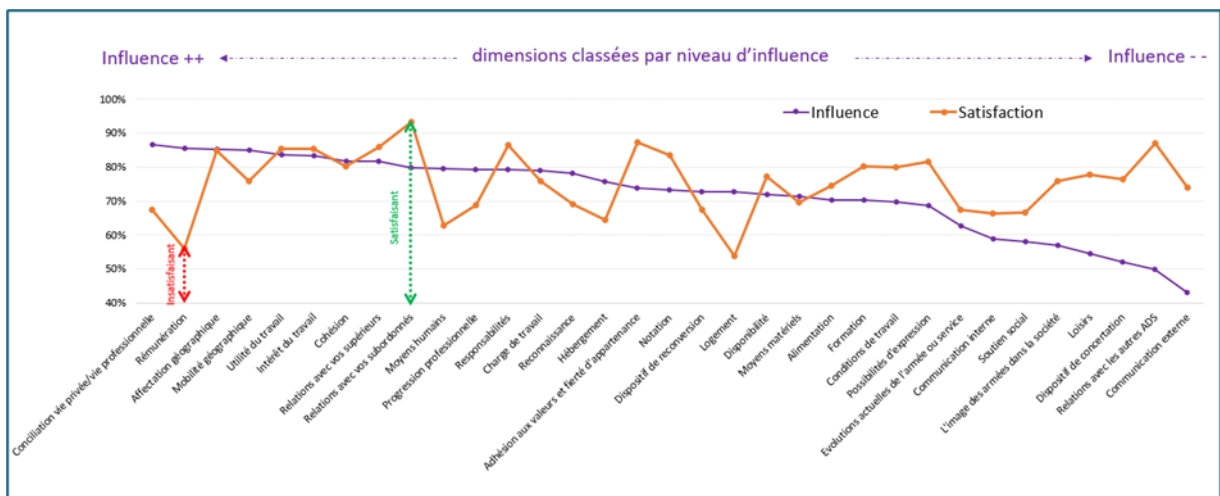


Source : réponses au questionnaire d'audition de la DRH-MD.

La mobilité militaire constitue donc un facteur de dureté ressentie de la carrière, qui peut peser sur la fatigue opérationnelle, mais dont les effets ne se limitent pas au ressortissant. Elle engage l'ensemble de la cellule familiale.

À cet égard, la direction des ressources humaines du ministère (DRH-MD) mène annuellement une étude sur l'indicateur de mesure du moral ministériel (I2DM) : celle-ci, comme l'illustre le graphique ci-dessous, montre que si l'hébergement et le logement ne figurent pas parmi les premiers facteurs influençant le moral (ils se situent respectivement à la 15^e et 19^e places), ils présentent en revanche des taux de satisfaction notablement bas, de l'ordre de 65 % pour l'hébergement et de seulement 55 % pour le logement. Au surplus, les deux facteurs exerçant la plus forte influence, à savoir la conciliation vie privée / vie professionnelle et la rémunération, pour le premier découle des conditions de logement et d'hébergement, et pour le second influe directement sur le choix des modes d'habitat : ces deux facteurs présentent des taux de satisfaction également en retrait.

INDICATEUR DE MESURE DU MORAL MINISTÉRIEL



Champ : ensemble du personnel du ministère

Lecture : La conciliation vie privée-vie professionnelle est la dimension ayant la plus forte influence sur le moral du personnel, et elle présente un taux de satisfaction avoisinant les 70 %.

Source : I2DM 2025, graphique transmis au rapporteur par la DRH-MD.

De ces sujétions découlent des responsabilités pour le ministère en termes d'habitat, qui ressortissent de fondements juridiques distincts. Tout d'abord, le ministère doit satisfaire une obligation d'hébergement pour certaines catégories de personnels – militaires du rang, volontaires ou appelés du service national – en raison de la limitation de la liberté de résidence et de l'exigence de disponibilité. L'obligation d'assurer un logement peut également découler de certaines situations : c'est le cas de l'ensemble des militaires affectés outre-mer. De même, pour certains agents civils et militaires occupant des fonctions fixées par arrêté ministériel ⁽¹⁾, le ministère accorde des concessions de logement par nécessité absolue de service (NAS) ou des conventions d'occupation précaire avec astreinte. La concession de logement accordée par nécessité absolue de service comporte la gratuité de la prestation de logement nu mais le bénéficiaire est soumis au paiement de charges. Dans le cas d'une convention d'occupation précaire avec astreinte, le bénéficiaire est soumis à une redevance, égale à 50 % de la valeur locative réelle des baux occupés, à laquelle s'ajoute également le paiement de charges.

Pour les autres personnels, la politique de l'habitat ne constitue pas un droit opposable, mais une responsabilité prise à sa charge par le ministère pour compenser les exigences opérationnelles et veiller à la fidélisation. Dans le parc réservé par convention, qui représente deux tiers des solutions de logement offertes par le ministère à ses agents, un bail est consenti au profit de l'occupant. Dans le parc domanial, il s'agit d'une convention d'occupation précaire (COP), donnant lieu au versement d'une redevance.

(1) Arrêté ministériel du 26 juillet 2019, pris conjointement avec le ministère de l'action et des comptes publics, sur le taux d'abattement applicable aux valeurs locatives des logements du ministère des armées.

La situation particulière du logement militaire outre-mer

L'outre-mer constitue un cas particulier de la politique de l'habitat du ministère des armées. Cette spécificité tient d'abord au cadre juridique et réglementaire applicable. Contrairement à la métropole, où le logement ministériel relève principalement d'une logique d'accompagnement, les affectations outre-mer s'inscrivent dans un régime spécifique de mise à disposition de logements par l'État.

Ce régime a été précisé par l'instruction n° 4161/DEF/DAG/DE/LOG du 20 juillet 1992 relative au logement du personnel du ministère de la défense dans les départements et territoires d'outre-mer. Elle impose aux forces de souveraineté stationnées outre-mer – comme d'ailleurs pour l'étranger – de loger les personnels civils dans le parc domanial. Aucune redevance n'est due, mais une retenue de 10 % sur la solde est opérée en contrepartie de la mise à disposition. Les charges sont supportées directement par les occupants.

L'affectation ultramarine présente d'autres spécificités. Le marché immobilier y est généralement étroit, coûteux ou peu adapté aux besoins des familles militaires. Le ministère doit donc recourir à une combinaison de solutions : logements domaniaux (au nombre de 2005 au premier trimestre 2026), logements pris à bail (au nombre de 2 529), conventions, voire solutions temporaires. Les taux d'occupation élevés (plus de 90 %) témoignent de la tension sur l'offre disponible. Ils traduisent aussi la faible marge de manœuvre dont disposent les services locaux pour absorber les arrivées liées aux mutations, répondre aux situations familiales particulières ou proposer des relogements en cas d'indisponibilité du parc.

L'arrivée de personnels supplémentaires d'ici 2030 (+ 1 000 personnes en outre-mer sur la durée de la LPM) suppose dans ce contexte un travail important des bureaux logements des outre-mer. En matière d'hébergement, le schéma directeur du dispositif des forces de souveraineté (SDOM) prévoit à l'horizon 2030 la création de 500 lits supplémentaires, pour un montant estimé de 55 millions d'euros.

Il convient ici de rappeler que l'outre-mer concentre en outre des difficultés spécifiques de coût de la vie et d'entretien du bâti. Dans certains territoires, les contraintes climatiques accélèrent la dégradation des bâtiments et imposent des standards techniques adaptés, distincts de ceux déployés en métropole.

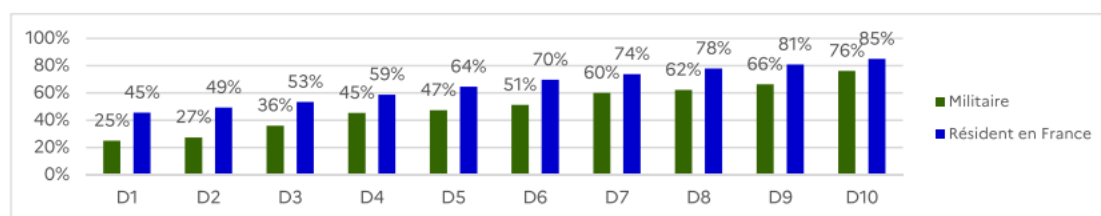
Cette spécificité ne concerne pas seulement les séjours outre-mer, mais aussi les retours en métropole. Une question écrite déposée le 23 juin 2026 par M. Frank Giletti, député du Rassemblement national, a appelé l'attention de la ministre des armées sur les difficultés rencontrées par les familles militaires revenant d'outre-mer pour accéder à un logement conventionné en métropole. Les revenus pris en compte par les bailleurs sont souvent ceux de l'année N-2, incluant les majorations, primes ou indemnités liées au séjour outre-mer, alors même que ces revenus ne correspondent plus à la situation réelle du foyer au moment du retour. Certaines familles peuvent ainsi être considérées comme dépassant les plafonds du logement social ou conventionné, tout en ne disposant plus, en métropole, des revenus majorés dont elles bénéficiaient outre-mer.

Votre rapporteur appuie cette préoccupation de son collègue, et estime plus largement que l'outre-mer mérite un suivi spécifique dans la future stratégie ministérielle de l'habitat.

Dans cette perspective, le logement et l'hébergement ne sauraient être réduits à une dépense accessoire. Ils participent de la capacité du ministère à rendre acceptables les sujétions qu'il impose à ses ressortissants. L'absence de réponse adaptée ne constitue pas seulement une difficulté matérielle : elle peut peser sur le moral, sur la disponibilité opérationnelle et, à terme, sur la fidélisation.

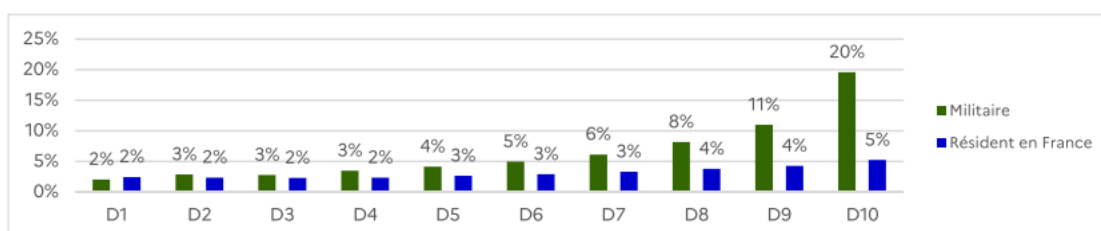
Une récente étude, publiée en février 2026 par le service statistique du ministère, permet d'objectiver l'incidence de ces sujétions au regard des conditions de logement de la population générale ⁽¹⁾. Elle montre que les militaires sont contraints d'habiter à proximité de leur lieu d'affectation et que la localisation de leur résidence principale n'est pas répartie de manière homogène sur le territoire national. Elle souligne également que la mobilité associée à l'état militaire pèse sur les stratégies d'accession à la propriété : les militaires sont, à niveau de vie égal, moins fréquemment propriétaires d'un bien immobilier que l'ensemble des résidents en France. Dans le détail, la part de militaires locataires de leur résidence principale mais propriétaires d'une résidence secondaire ou d'un bien locatif est en revanche plus importante. **Les contraintes inhérentes à la vie militaire**, et tout particulièrement le rythme imposé des mobilités, ont ainsi des **répercussions directes sur les stratégies patrimoniales**. Cette étude confirme que la politique de l'habitat militaire ne peut se réduire à une logique de parc : elle doit également prendre en compte le parcours résidentiel des militaires et la constitution éventuelle d'un patrimoine.

TAUX DE PROPRIÉTAIRES D'UN BIEN IMMOBILIER DES MILITAIRES ET DES RÉSIDENTS EN FRANCE SELON LE DÉCILE DE REVENU



Lecture : en 2022, 25 % des militaires et 45 % des résidents en France appartenant au 1^{er} décile de solde nette sont propriétaires d'un bien immobilier.

TAUX DE LOCATAIRES DE LEUR RÉSIDENCE PRINCIPALE MAIS PROPRIÉTAIRES D'UN BIEN IMMOBILIER PARMI LES MILITAIRES ET RÉSIDENTS EN FRANCE SELON LE REVENU



Lecture : en 2022, 20 % des militaires et 5 % des résidents en France appartenant au 10^e décile de solde nette sont propriétaires d'un bien immobilier sans être propriétaires de leur résidence principale.

Source : Le logement des militaires, étude Insee/S2E, février 2026.

(1) Note INSEE/S2E Écodel Études n°274, Le logement des militaires, février 2026.

Ainsi, sans créer un droit opposable général au logement pour l'ensemble des ressortissants, l'habitat militaire constitue une contrepartie concrète des sujétions de l'état militaire et doit être considéré comme tel dans les moyens qu'alloue la Nation à cette politique. Cette responsabilité ne peut être appréciée seulement au regard de la disponibilité d'un logement ou d'un lit. Elle doit l'être au regard de la dignité des conditions proposées, de leur adéquation à la situation familiale, de leur coût réel pour le militaire et de leur capacité à rendre supportable une mobilité imposée par l'intérêt du service.

Cette responsabilité particulière explique la diversité des instruments mobilisés par le ministère des armées pour loger le militaire et sa famille. Encore faut-il que cette palette d'outils, construite par strates successives, soit suffisamment lisible pour les ressortissants et pleinement articulée autour d'une politique globale de l'habitat.

B. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DU MINISTÈRE S'EST LONGTEMPS REPOSÉE SUR LA GESTION DES RESSOURCES EXISTANTES, DANS UN CONTEXTE DE RESTRUCTURATION DU FORMAT DES ARMÉES QUI S'EST TRADUIT PAR UNE POLITIQUE DE CESSION ET DE RATIONALISATION DES EMPRISES

La situation actuelle du logement et de l'hébergement des militaires résulte des évolutions récentes du format des armées. À partir du milieu des années 1990, la professionnalisation des armées, engagée après la suspension du service militaire, a profondément modifié les besoins immobiliers du ministère. La disparition progressive des appelés, l'adaptation du modèle d'armée et la réduction des effectifs ont conduit à une **rationalisation massive des implantations et du bâti**. L'armée de terre a été la plus affectée, concentrant à elle seule 72 % des restructurations de défense sur la période 1996-2002.

Cette transformation a été d'une ampleur considérable. En 1996, le ministère des armées comptait 570 000 personnels civils et militaires, contre 272 000 en 2024, pour une cible de 275 000 en 2030 d'après la LPM en vigueur. La diminution de l'emprise foncière a, en toute logique, suivi de près celle des effectifs : **le ministère occupait en 1996 près de 40 millions de mètres carrés de bâti, contre 25 millions de mètres carrés en 2024**. La contraction du format des armées s'est donc traduite par une réduction durable de l'emprise immobilière du ministère. Dans un tel contexte, la conservation d'emprises devenues inutilisées représentait un coût important de gardiennage, d'entretien et de travaux, ce qui explique que la cession ait été privilégiée pendant plusieurs années.

Votre rapporteur convient que ces cessions, conclues à partir de 2008 dans le cadre interministériel de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ne sauraient être appréciées de manière anachronique. Dans le contexte des « dividendes de la paix », de la professionnalisation des forces et de la baisse du nombre d'appelés incorporés, la rationalisation du parc pouvait apparaître comme une conséquence logique de la réduction du format militaire. Les casernes, bases et

bâtiments devenus sans emploi représentaient des charges certaines, tandis que les besoins futurs étaient alors appréhendés dans un cadre stratégique très différent de celui d’aujourd’hui. Pour autant, force est de constater que cette politique de cession volontariste s’est poursuivie jusqu’à une période toute récente, au détriment de modes de gestion alternatifs qui n’eussent pas compromis un éventuel retour de ces emprises dans le giron des armées, le moment venu. Des baux de longue durée, pour développer par exemple des infrastructures hôtelières, auraient pu être utilisés plutôt que de céder des emprises en pleine ville, dont la pertinence se révèle aujourd’hui forte pour l’accueil des appelés du service national.

Le bilan des cessions immobilières du ministère des armées

La politique de cessions immobilières du ministère des armées s’inscrit depuis 2008 dans un double objectif de rationalisation des emprises, suite aux modifications apportées au stationnement des troupes (dissolutions et transferts d’unités), et de réorganisation des fonctions de soutien, qui a notamment concerné les établissements du service de santé des armées.

Les lois de programmation militaire 2009-2014 puis 2014-2019 ont prévu que les produits de cession puissent revenir, à titre dérogatoire, au ministère des armées et participent ainsi à l’équilibre budgétaire de la mission *Défense*. La Cour des comptes s’est montrée à plusieurs reprises réservée sur le recours à ces ressources exceptionnelles, par nature aléatoires, auquel il a été mis fin en 2019.

Le bilan financier de ces cessions apparaît significatif, mais concentré. Entre 2006 et 2022, les cessions immobilières du ministère des armées ont représenté environ 2 milliards d’euros, soit un quart des ventes immobilières de l’État. Toutefois, 60 % de ce montant, soit 1,2 milliard d’euros, provient de seulement douze aliénations. Cette concentration sur certains sites illustre d’ailleurs la difficulté d’inscrire durablement une politique d’investissement ou de rénovation sur des recettes dont le rendement dépend de quelques opérations exceptionnelles.

Cette politique a également comporté une dimension d’accompagnement territorial, amoindissant les recettes escomptées par le ministère. Ainsi, des cessions ont été réalisées « à l’euro symbolique » au bénéfice de collectivités touchées par les restructurations militaires. Est venue s’y ajouter les décotes dites « Dufлот » pour la construction de logements sociaux. Pour le ministère des armées, ce dispositif de décote a concerné 23 cessions et représenté une contribution de 118 millions d’euros à la politique du logement social. Ces opérations ont pu contribuer à l’aménagement des territoires concernés par les restructurations et, dans certains cas, à la production de logements utiles aux ressortissants. Elles n’en posent pas moins, avec le recul, la question de la préservation de réserves foncières à proximité des emprises militaires.

La Cour des comptes observe enfin que le rythme des cessions s’est ralenti depuis 2016. Le montant moyen annuel des ventes n’est plus que d’environ 20 millions d’euros, tandis que seulement 16 % des cessions prévues jusqu’en 2030 sont considérées comme certaines ou faciles. Ce ralentissement traduit à la fois l’épuisement des actifs les plus aisément valorisables et le changement progressif de paradigme de la politique immobilière du ministère. Les recettes issues des cessions ne peuvent plus être regardées comme un levier budgétaire structurant ; elles ne sauraient davantage constituer une réponse suffisante aux besoins nouveaux de logement et d’hébergement.

Rapport de la Cour des comptes, Observations définitives du 22 novembre 2024.

Au demeurant, les services du ministère interrogés à ce sujet par votre rapporteur ont confirmé que les produits de cession, revenant au ministère des armées en vertu des dispositions précitées, n'ont pour autant pas été prioritairement fléchés vers l'investissement ou du moins l'entretien courant du parc de logement / hébergement. Ces recettes sont retracées au sein du programme 723 du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, mais les crédits du CAS sont destinés majoritairement à la maintenance courante des infrastructures du ministère, à hauteur d'environ 60 %. Il s'agit notamment d'infrastructures opérationnelles sans lien avec l'amélioration des conditions d'habitat. Il convient donc de souligner à ce titre que **les cessions, si elles ont contribué à l'équilibre budgétaire des lois de programmation militaire, n'ont pas constitué un instrument directement orienté vers l'amélioration des conditions de logement et d'hébergement des militaires.**

Au surplus, le niveau des ressources ainsi obtenu s'est révélé inférieur aux prévisions des LPM. La DTIE et le SID ⁽¹⁾ mentionnent notamment le non-versement de l'intégralité du produit de cession de l'Îlot Saint-Germain et l'annulation du transfert de la parcelle de l'hôpital du Val-de-Grâce au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'année 2026 se caractérise également par un plafonnement de la norme d'engagement du programme 723, qui limite les droits de tirage du CAS immobilier au profit de la mission Défense. Ces éléments confirment le caractère incertain d'une politique reposant sur des produits de cession, alors même que les besoins d'entretien, de rénovation et de construction appellent au contraire une trajectoire pluriannuelle stable.

Quoi qu'il en ait été de cette politique, le changement de contexte stratégique conduit désormais à une toute autre logique. Le retour de la haute intensité, la remontée en puissance de la réserve opérationnelle, l'accueil de volontaires du service national, voire le redéploiement du plan de stationnement des troupes avec la création de nouvelles unités ou leur déplacement ⁽²⁾, imposent de **considérer le foncier militaire non plus seulement comme une ressource à valoriser, mais comme une réserve stratégique.** Le ministère reconnaît lui-même que le sujet immobilier a changé de paradigme : il s'agit désormais de conserver la maîtrise du foncier lorsque son utilité peut être avérée à court, moyen ou long terme, et de **développer des alternatives aux cessions ou transferts**, notamment par des autorisations d'occupation temporaire ou des baux emphytéotiques administratifs de valorisation. Il ne semble pas, cependant, que cela se soit traduit jusqu'à présent par des opérations concrètes en ce qui concerne le foncier bâti. Pour ce qui concerne le foncier non bâti, le ministère met par exemple en avant le plan « Place au Soleil », depuis 2018, visant à mobiliser jusqu'à 2 000 hectares de foncier militaire inutilisé pour déployer des parcs de production solaire. Ainsi, l'ancienne base aérienne de

(1) La direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) et le service de l'infrastructure de défense (SID) ont fusionné au 22 juin 2026 pour donner naissance à la direction de l'immobilier et de l'infrastructure de défense (D2ID).

(2) À titre d'exemple, la 13e demi-brigade de Légion étrangère, stationnée depuis 1962 à Djibouti puis aux Emirats arabes unis, a été déplacée à l'été 2016 sur le plateau du Larzac, conduisant le ministère à créer presque de toute pièce une infrastructure de logement et d'hébergement pour environ 1 200 ressortissants.

Creil accueille désormais la deuxième installation photovoltaïque la plus puissante du pays, avec 200 MW installés.

Votre rapporteur salue ce changement de paradigme. Il appelle le ministère à se montrer inventif en matière de valorisation de son patrimoine en maintenant la propriété publique, au regard de sa contribution potentielle aux besoins futurs des militaires et de leurs familles, et en donnant une utilité temporaire ou économique à des emprises dont l'usage militaire immédiat n'est pas établi. Pour ce faire, il importe que les directions du ministère, naguère la DTIE et dorénavant la D2ID, **développent l'expertise immobilière**, au-delà des seules ventes d'actifs – expertise qui, d'après les observations de la Cour des comptes, leur a largement fait défaut dans la période précédente.

Votre rapporteur estime que la prochaine étape doit être celle d'une doctrine plus claire de conservation, de valorisation et de mobilisation du foncier militaire. Il ne s'agit pas de conserver indéfiniment des emprises sans usage, ni d'écarter toute cession lorsque celle-ci est justifiée. Il s'agit en revanche de ne plus céder par défaut, sans évaluation complète des besoins futurs de stationnement et d'habitat, en particulier pour accueillir les réservistes et les appelés du service national.

C. LE MINISTÈRE DES ARMÉES DISPOSE AUJOURD'HUI D'UNE PALETTE D'OUTILS DIVERSIFIÉS POUR LOGER SES MILITAIRES, DONT LA COHÉRENCE DOIT CEPENDANT ÊTRE REPENSÉE

1. Logement, hébergement, solutions intermédiaires : des offres diversifiées dont l'articulation doit être repensée

Héritage d'une gestion opérée jadis directement par les services du Génie de chacune des trois armées, l'objectif ministériel de logement repose sur une palette d'outils diversifiés, qui répondent à des finalités distinctes : loger le militaire et sa famille dans la durée ; assurer la disponibilité opérationnelle ; héberger temporairement un personnel en mobilité ; accueillir des élèves ou stagiaires (formation) ; ou encore compenser le coût du logement par des aides sociales et des indemnités spécifiques. Cette diversité est la conséquence directe de la singularité militaire : le besoin du ressortissant ne se résume pas à disposer d'un toit, mais à pouvoir être logé ou hébergé au bon endroit, au bon moment, dans des conditions assurant la compatibilité entre la vie familiale et le service.

La distinction entre logement et hébergement demeure structurante. Le logement répond principalement à une logique résidentielle et familiale : il vise à permettre au militaire, le cas échéant avec son conjoint et ses enfants, de résider à proximité de son lieu d'affectation. Comme évoqué précédemment, il peut prendre plusieurs formes : logement domanial, relevant du parc immobilier de l'État ; logement réservé par convention auprès d'un bailleur ; logement pris à bail ; ou encore logement de fonction accordé par nécessité absolue du service. La politique du logement relève aujourd'hui de la responsabilité du secrétariat général pour

l'administration (SGA), placé directement sous la responsabilité du ministre, et non des états-majors de chaque armée.

L'hébergement obéit à une logique différente : il vise avant tout à optimiser la disponibilité en rendant possible la vie en enceinte militaire (VEM), mais aussi à gérer l'accueil temporaire nécessité par les besoins de formation tout au long de la carrière du militaire, la mobilité missionnelle, ou encore à apporter une réponse au célibat géographique. Les réalités couvertes par la notion d'hébergement sont, là encore, diverses, avec le casernement propre à l'armée de terre, pour ses militaires du rang, les bâtiments cadres célibataires (BCC), l'hôtellerie de passage et l'hôtellerie missionnelle. À ce titre, le service du commissariat des armées (SCA) est l'opérateur de la fonction hébergement-hôtellerie (2H), à travers les groupements de soutien des bases de défense.

À ces solutions immobilières s'ajoutent des **leviers sociaux et indemnitaires**, qui relèvent cette fois de la direction des ressources humaines (DRH-MD). Les **aides et prêts** opérés par l'Institut de gestion sociale des armées (IGESA), ainsi que l'accompagnement à la mobilité, au sein du dispositif externalisé **Mut'Actions** ⁽¹⁾, adossés au **régime indemnitaire restructuré autour de l'indemnité de garnison (IGAR)**, complètent l'offre de logements et d'hébergements. Cette combinaison est indispensable car le ministère ne peut répondre à tous les besoins par la seule mise à disposition directe d'un toit. Dans certaines zones, le recours au parc privé est nécessaire ; dans d'autres, l'enjeu principal tient moins à l'existence d'un logement qu'à la capacité du militaire à supporter l'empilement des frais annexes sur une durée courte (dépôt de garantie, frais d'agence, caution, double logement, charges).

Cette diversité d'outils a conduit le ministère à faire émerger, depuis 2024, la notion plus globale d'habitat dans sa communication interne, pour tenter de mieux les articuler. La distinction structurante tend à devenir celle qui oppose **l'habitat permanent** – logement familial, hébergement de longue durée, indemnitaire et action sociale – et **l'habitat temporaire**, reposant sur l'hébergement et l'hôtellerie. Les directions et services auditionnés par votre rapporteur spécial lui ont confirmé qu'un document ministériel est en préparation pour formaliser dès 2026 les objectifs, les bénéficiaires et le « mix » souhaitable entre ces instruments. Cette évolution est bienvenue, car elle permet de dépasser l'opposition historique rigide entre logement et hébergement, qui correspond au point de vue des gestionnaires, pour se placer à partir des besoins réels du ressortissant.

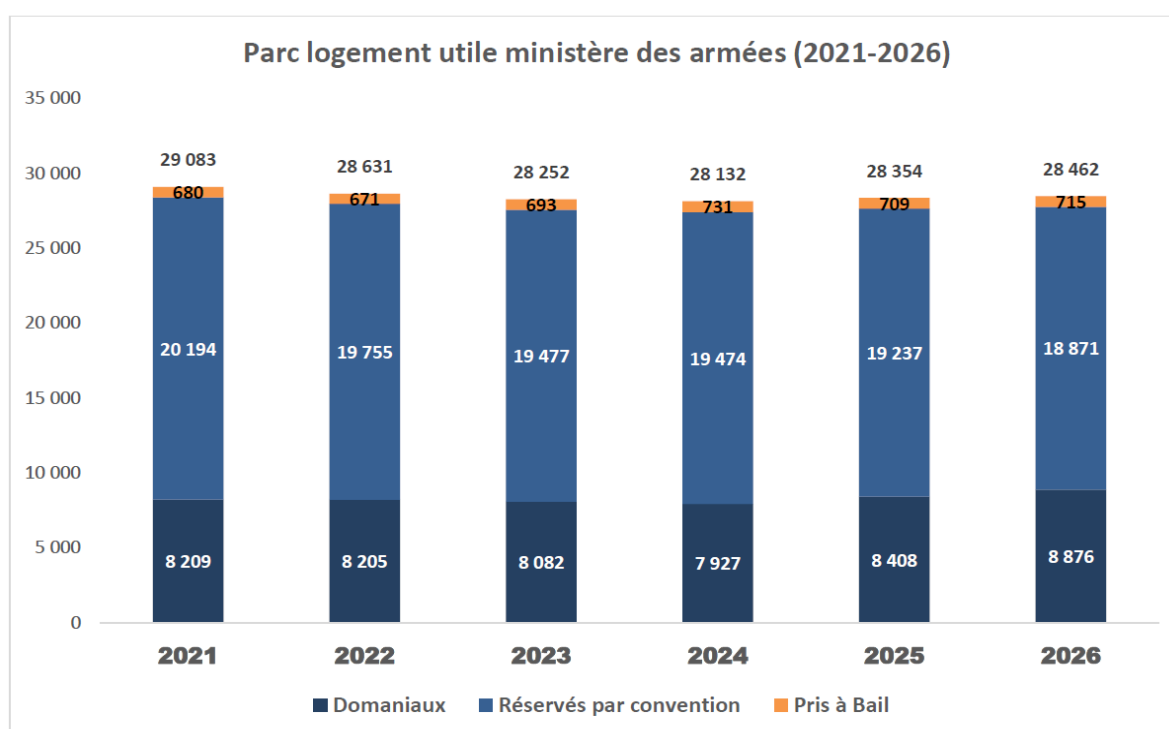
(1) Le dispositif « Mut'Actions », déployé à compter de 2024 dans le cadre du deuxième plan Famille, confié à des prestataires privés spécialisés dans la mobilité résidentielle l'accompagnement des militaires mutés et de leur famille dans leur installation dans un nouveau bassin de vie. Piloté par le service du commissariat des armées, il est mis en œuvre par deux opérateurs sélectionnés par marché public, Muter Loger et Executive Relocations. Les prestations fournies – aide à la constitution de dossier, visites, état des lieux, frais d'agence, transfert des abonnements, assistance pour la recherche d'établissements scolaires ou de solutions de garde d'enfants – sont directement financées par le ministère, sans avance de frais pour les bénéficiaires. D'après le SCA qui a contractualisé ce marché, 700 familles ont été accompagnées en 2025, pour un coût de 2 millions d'euros.

Pour autant, cette approche demeure récente. Le ministère a longtemps articulé en silos ces différentes solutions, conduisant à un éclatement des responsabilités et à une fragmentation des leviers à la main du commandement pour régler les situations individuelles. Pour le militaire et sa famille, le **manque de lisibilité**, souligné par tous les représentants du personnel militaire rencontrés par votre rapporteur, en est la conséquence la plus dommageable, ainsi que les lenteurs induites lorsqu'une solution rapide doit être proposée pour une situation particulière, qui ne rentre pas de manière évidente dans ces catégories plus ou moins rigides. Votre rapporteur tient donc à souligner que l'enjeu n'est pas seulement quantitatif : l'articulation des réponses et la cohérence interne de l'architecture mise en œuvre sur le terrain priment. La richesse de la palette ministérielle peut devenir une source de complexité si elle n'est pas organisée autour d'un parcours clair, d'un interlocuteur identifié et d'une doctrine commune. C'est tout l'enjeu du passage d'une politique du logement et de l'hébergement, construite par strates successives, à une véritable politique globale de l'habitat.

2. Le parc de logements : une offre importante, qui ne répond pas à tous les besoins et demeure marquée par la vétusté

Le ministère des armées dispose d'un parc de logements important. En 2026, le parc utile compte **28 462 logements**, dont **8 876 logements domaniaux**, **18 871 logements réservés par convention** et **715 logements pris à bail**. Sur la période récente, le volume total du parc est relativement stable : 29 083 logements en 2021, 28 631 en 2022, 28 252 en 2023, 28 132 en 2024, 28 354 en 2025 et 28 462 en 2026. Cette stabilité globale masque toutefois des recompositions internes, notamment la progression du parc domanial en 2025 et 2026 dans le contexte de la concession Nové, sur laquelle un développement spécifique est consacré *infra*.

ÉVOLUTION DU PARC UTILE DE LOGEMENTS DU MINISTÈRE DEPUIS 2021



Source : réponses de la DTIE - SID au questionnaire du rapporteur.

● Le **parc réservé** constitue aujourd’hui la composante majoritaire de l’offre (66 %), avec **18 871 logements en 2026**, contre 8 876 logements domaniaux. Cette situation montre que le ministère ne peut s’appuyer uniquement sur son patrimoine propre, dont la gestion a pour corollaire une rigidité qui n’est pas toujours compatible, par exemple, avec la mobilité du stationnement des régiments. Le ministère établit ainsi des **conventions avec des bailleurs sociaux**, au niveau local par l’intermédiaire des bureaux du logement à l’échelle d’une base de défense. Plus ponctuellement, le ministère peut **prendre directement à bail des logements (715 unités)** dont il ne souhaite pas devenir propriétaire, notamment pour éviter des coûts inhérents à la dispersion des unités, ou au regard des contraintes locales du marché immobilier. En ce qui concerne le parc réservé, votre rapporteur n’a pas évalué, du point de vue des occupants, de différence systématique ressentie par rapport au parc domanial. Certains arbitrages dans la passation des conventions ne manquent cependant pas d’interroger. Il lui a notamment été signalé une vacance plus importante dans le parc réservé social, dès lors que la localisation ne permet pas au militaire et à sa famille de disposer d’un cadre de vie offrant toutes les garanties de sécurité propres à ses fonctions ⁽¹⁾. En cas de non-affectation d’un logement à un militaire, le bailleur est alors libre d’exercer un « retour » de ce logement dans sa gestion directe, contribuant à limiter la disponibilité du parc. Votre rapporteur considère à cet égard que le ministère devrait établir, dans sa stratégie globale de l’habitat, un cadre plus rigoureux pour ces conventions, afin de limiter ces situations problématiques.

(1) Les représentants des personnels ont signalé, dans certaines régions tendues, notamment dans le nord de Marseille, la réservation de logements sociaux dans des quartiers confrontés à des situations sécuritaires très dégradées.

• Quant au parc domanial, pour lequel le ministère porte des ambitions fortes depuis 2022, sa typologie correspond à un **parc historiquement conçu pour les familles**, avec un tropisme marqué pour les familles nombreuses. En 2026, les logements de quatre pièces représentent 2 859 unités, soit le tiers du parc domanial utile ; les trois pièces 2 564 unités, soit 29 % ; les cinq pièces 1 682 unités, soit près de 20 %. À eux seuls, les trois, quatre et cinq pièces représentent donc près de 80 % du parc domanial. À l'inverse, les petites typologies sont peu nombreuses : 916 logements de deux pièces, soit 10 %, et seulement 154 logements d'une pièce, pourtant utiles pour les jeunes officiers célibataires qui ne souhaitent pas vivre en enceinte militaire, soit moins de 2 %.

Cette structure ne répond qu'imparfaitement aux besoins actuels. Elle reste adaptée à une partie des familles, mais prend mal en compte l'essor de certaines catégories et les reconfigurations du profil démographique et des structures des familles militaires. Cette inadéquation est d'autant plus sensible dans les zones tendues, où l'absence de solution ministérielle adaptée renvoie les militaires vers un marché privé onéreux.

TYPLOGIE DES LOGEMENTS DOMANIAUX UTILES EN 2026

Typologie	Nb logements	En %
4 Pièces	2859	32,21%
3 Pièces	2564	28,89%
5 Pièces	1682	18,95%
2 Pièces	916	10,32%
6 Pièces	494	5,57%
1 Pièce	154	1,74%
7 Pièces	145	1,63%
8 Pièces	43	0,48%
9 Pièces	18	0,20%
10 Pièces	1	0,01%
Total général	8876	100%

Source : réponses de la DTIE - SID au questionnaire du rapporteur.

L'état qualitatif du parc domanial constitue une autre limite majeure, avec des logements anciens, vétustes et peu performants énergétiquement – ce qui induit des coûts supplémentaires supportés directement par les occupants (chauffage), particulièrement sensibles pour les personnels les plus modestes. Le plan Ambition Logement, structuré à partir de 2023 par le régime de concession Nové, a permis de lancer un chantier de restauration – livraison inédit que le ministère n'aurait pas pu conduire directement.

• Le recours au **parc privé** demeure enfin une composante incontournable de la politique du logement militaire. Il peut être choisi, lorsque le ressortissant privilégie une localisation, la proximité d'un établissement scolaire, l'emploi du conjoint ou un logement correspondant mieux à son niveau de vie. Il peut aussi être subi, lorsque le parc ministériel est indisponible, inadapté ou trop éloigné. Les représentants des personnels ont souligné que certains logements défense pouvaient

être refusés en raison de leur état, de leur localisation, de leur environnement ou de leur inadéquation à la situation familiale. Cette réalité invite à ne pas mesurer la performance de la politique du logement seulement à partir du nombre de logements disponibles, mais aussi à partir de leur adéquation concrète aux attentes des ressortissants. Votre rapporteur insiste sur la nécessité pour le ministère de mettre au point des indicateurs fins de la satisfaction de ses personnels selon leurs choix de logement, y compris dans le parc privé.

3. Le parc d'hébergement : un outil indispensable pour les jeunes militaires, mais trop souvent dégradé et d'une capacité insuffisante

L'hébergement constitue l'autre grand volet de la politique de l'habitat et une composante majeure de la condition militaire, qui concerne l'ensemble des personnels au moins à un moment de leur carrière. Il concerne d'abord les militaires du rang, les jeunes engagés, les élèves, les stagiaires, les cadres célibataires, les célibataires géographiques et les personnels en mobilité temporaire. Il est directement lié à la disponibilité opérationnelle, mais aussi à l'organisation de la formation. Pour les jeunes engagés, comme pour les réservistes et les futurs appelés du service national, dès septembre 2026, il constitue le premier contact matériel avec l'institution militaire. À ce titre, son état pèse immédiatement sur l'image du service et sur la dureté ressentie de la carrière. L'incidence en matière de fidélisation apparaît directe et cruciale, ce qui justifie d'en faire de nouveau, sept ans après le « plan Hébergement », une priorité de la politique de l'habitat.

Le plan Hébergement, lancé en 2019, a représenté une enveloppe de **980 millions d'euros sur la période 2019-2023**, portée à **1,05 milliard d'euros d'engagements pour la période 2024-2030**, avec plus de **28 000 lits à livrer d'ici 2030**. Votre rapporteur salue cet effort, révélateur de la prise de conscience d'un sous-investissement ancien. Il ne suffit toutefois pas à résorber l'ensemble des difficultés, en particulier lorsque les opérations lourdes de rénovation ne sont pas accompagnées d'un maintien en condition courant (MCC) suffisant, ni le rattrapage de décennies de sous-investissement, abondamment documenté par la Cour des comptes dans son rapport de 2023 ⁽¹⁾.

(1) La Cour des comptes évaluait la « dette grise » du parc d'hébergement à 4,4 milliards d'euros en 2023, avec une hausse de plus de 600 millions d'euros entre 2017 et 2021. Cf. Cour des comptes, Les conditions d'hébergement dans les bases de défense, observations définitives, juin 2023.

LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'HÉBERGEMENT

HÉBERGEMENT	CHAMBRES	LITS
HÉBERGEMENT BCC (bâtiment cadre célibataire)		
Permanent BCC	28 850	32 040
CASERNEMENT		
Hébergement MDR	3 750	7 500
Gîtes d'étape	400	1 600
Hébergement de passage	2 200	5 700
Élève	2 300	4 500

Source : SCA, réponse au questionnaire du rapporteur.

La situation du parc d'hébergement demeure préoccupante. Un quart des 1 433 bâtiments à usage d'hébergement-hôtellerie répertoriés sont jugés en état « mauvais » ou « très mauvais » au regard des indicateurs du SID.

ÉTAT CONNU DES 1 433 BÂTIMENTS D'HÉBERGEMENT/HÔTELLERIE AU REGARD DES INDICATEURS DU SID

NIVEAU	SIGNIFICATION	POURCENTAGE
E1	État « bon »	20%
E2	État « moyen » (dégradations apparentes localisées)	55%
E3	État « mauvais (dégradations apparentes nombreuses)	23%
E4	État « très mauvais » (dégradations généralisées)	2%

Source : SCA, réponse au questionnaire du rapporteur.

Les représentants des personnels décrivent en effet des **situations parfois très dégradées**. Le CSFM signale des moisissures, infiltrations, canalisations vétustes, salpêtre, présence de cafards ou rongeurs dans certains hébergements. Il mentionne également des **tensions fortes sur plusieurs sites** : en Île-de-France, le bureau interarmées de l'hébergement a indiqué ne pas pouvoir proposer d'hébergement en bâtiment cadre célibataire aux militaires mutés au plan annuel de mutation 2026 ; à Nancy, le parc est saturé ; à Toulon, les bâtiments cadres célibataires et les bâtiments de casernement sont tous saturés, certains militaires devant libérer leur chambre ou leur lit pour accueillir des marins de bâtiments en arrêt technique.

Ces situations donnent le sentiment d'une **gestion à flux tendu**, sans marge de manœuvre suffisante. Elles sont d'autant plus préoccupantes qu'elles touchent des publics particulièrement exposés (jeunes engagés, militaires du rang, célibataires géographiques, personnels en formation ou en mobilité temporaire). Le rapporteur invite le ministère à évaluer précisément le poids du facteur hébergement dans les raisons invoquées par ces catégories lors du non-renouvellement d'un contrat ou autres départs anticipés.

L’audition du service du commissariat des armées (SCA) par votre rapporteur, de même que son déplacement à Rochefort ⁽¹⁾ dans un site de formation qui connaît un flux annuel de 3 000 stagiaires et élèves, ont par ailleurs mis en exergue plusieurs difficultés organisationnelles, qui appellent une redéfinition du périmètre de cette politique et des enveloppes allouées. **Le plan Hébergement illustre les limites d’une gouvernance encore éclatée.** Le SCA, qui constitue l’opérateur ministériel de la fonction hébergement-hôtellerie, n’est ni le maître d’ouvrage des opérations d’infrastructure, ni le responsable budgétaire du plan. Il n’opère pas de budget d’infrastructure propre pour cette fonction et intervient principalement comme exploitant, opérateur de service et expert métier. Les crédits demeurent répartis entre plusieurs chaînes : le programme 178 et les commandants de base de défense pour le maintien en condition courant (MCC) et les travaux d’adaptation mineure (TAM) ; le programme 212 pour les opérations de maintenance lourde ou d’adaptation capacitaire, avec le SID comme service constructeur ; les armées ou le CICOS ⁽²⁾ comme bénéficiaires selon les cas. Cette organisation permet de distinguer les responsabilités techniques et budgétaires, mais elle contribue aussi à diluer le pilotage d’ensemble. Cette distinction budgétaire peut se comprendre administrativement, mais elle crée des **ruptures de responsabilité** et une chaîne budgétaire qui ne correspond pas toujours à la réalité des besoins exprimés sur le terrain par le commandement local. Les irritants du quotidien – sanitaires défectueux, chauffage insuffisant, infiltrations, mobilier dégradé, literie, sécurité, propreté – ne relèvent pas toujours d’une opération lourde, mais n’en affectent pas moins directement les conditions de vie des militaires : ils peuvent demeurer insuffisamment traités lorsque leur résolution se situe à la frontière de plusieurs chaînes de financement.

Par ailleurs, les crédits ouverts sur le programme 178 peuvent, en cours de gestion et selon les priorités du responsable de programme – l’état-major des armées – être réalloués à l’entretien d’infrastructures non directement liées à l’habitat, en particulier les infrastructures opérationnelles : il est compréhensible que les exigences de la préparation et de l’engagement des hommes demeurent en tête des préoccupations de l’état-major, et de tels arbitrages sont difficilement évitables dans un contexte budgétaire contraint – alors que le programme 178 présente, au surcroît et comme évoqué dans les différents travaux de votre rapport, des points critiques de soutenabilité budgétaire, liés notamment aux provisions

(1) La visite de la base aérienne de Rochefort illustre à la fois l’ampleur des besoins et les difficultés pour le commandement local à obtenir un traitement adapté des difficultés remontées du terrain. Cette base accueille des flux importants d’élèves et de stagiaires, avec l’école des sous-officiers de l’armée de l’air et de l’espace. Dans ce cadre, les standards logent les élèves à six par chambre, tandis que les stagiaires plus âgés disposent de chambres individuelles. Le besoin exprimé avoisine 3 000 lits, alors que certaines infrastructures n’ont pas fait l’objet d’un entretien suffisant depuis la livraison du site en 1978 – par un architecte de renom, dont l’héritage constitue une difficulté supplémentaire dans le traitement des opérations de rénovation. Le bâtiment cadre célibataire est saturé et un nouveau bâtiment est attendu en 2029. Comme l’a souligné le commandant de base et directeur de l’école au rapporteur, les difficultés à loger les instructeurs en viennent à peser sur l’alimentation des missions de formation, l’absence de conditions d’hébergement décentes dissuadant les candidatures.

(2) Le centre interarmée de coordination du soutien (CICOS) intervient, pour le périmètre interarmées, dans l’arbitrage et la priorisation des besoins d’infrastructure, et porte les unités opérationnelles des bases de défense finançant l’entretien courant et les travaux d’aménagement des locaux.

insuffisantes pour les opérations extérieures. Ces considérations conduisent votre rapporteur à formuler le souhait qu'une **enveloppe consacrée à l'hébergement soit sanctuarisée**, chaque année en programmation et en exécution, au sein des crédits d'infrastructures de chaque armée (OS Infrastructures de défense du programme 212 – crédits hors T2).

- Pas davantage que le logement, l'hébergement ne peut plus être regardé comme une variable d'ajustement. Il constitue un levier direct d'attractivité, de fidélisation et de disponibilité. À mesure que les armées devront accueillir davantage de réservistes et de volontaires du service national, la pression sur les capacités existantes ne pourra que s'accroître. Cette montée en puissance ne saurait en aucun cas se faire au détriment des militaires d'active, comme cela a pu être signalé au rapporteur, dans certaines configurations locales et à titre précaire. Le parc d'hébergement doit être pensé comme une infrastructure de condition militaire à part entière, au même titre que les infrastructures opérationnelles, et non comme un simple support logistique pour lequel les investissements pourraient être différés sans conséquence. Le rôle du commandant de base de défense doit être conforté au plus près de l'expression des besoins, sans que des considérations liées à la complexité des chaînes de financement ou des effets de seuil ne contraignent la satisfaction des besoins des militaires dont il a la responsabilité.

L'hôtellerie au sein des armées : une offre intermédiaire utile, mais encore insuffisamment intégrée à la politique de l'habitat

L'hôtellerie occupe une place particulière dans la politique ministère. Elle ne relève ni du logement familial, ni de l'hébergement durable en enceinte militaire, mais constitue une solution d'appoint pour les personnels en mission, en stage, en formation, en déplacement professionnel ou, plus ponctuellement mais de manière croissante au regard de l'insuffisance des capacités d'hébergement, en situation transitoire de logement. À ce titre, elle répond à un besoin réel de souplesse, dans un ministère où la mobilité est structurelle et où les besoins d'accueil ne coïncident pas toujours avec les capacités disponibles.

Le service du commissariat des armées indique gérer, au titre de la fonction hébergement-hôtellerie (2H), un parc d'hôtellerie de **7 040 chambres**, représentant **7 550 lits**. Cette offre est distincte de l'hébergement en bâtiments cadres célibataires et du casernement, mais elle peut, dans certaines situations, être mobilisée comme variable d'ajustement lorsque la tension sur l'hébergement devient trop forte. Le SCA indique ainsi travailler à une stratégie hôtelière permettant à la fois de soutenir les besoins des personnels en mission dans les zones où l'offre hôtelière civile est insuffisante, et de développer une **fongibilité accrue entre hôtellerie et hébergement** dans les bases de défense les plus contraintes. À Toulon, un bâtiment d'hôtellerie est ainsi en cours de transformation en bâtiment d'hébergement, en lien avec le commandant de base de défense, afin de répondre à la saturation locale.

Cette fongibilité présente un intérêt évident dans les zones tendues, mais elle ne saurait devenir une réponse structurelle à l'insuffisance du parc d'hébergement. L'hôtellerie a vocation à répondre à des besoins temporaires, non à compenser durablement le manque de bâtiments cadres célibataires ou de solutions de logement adaptées.

L'IGESA intervient également sur ce champ, mais de manière marginale au regard des besoins globaux. Parmi les établissements de tourisme social qu'elle gère, deux résidences sont dédiées à l'accueil de clients en long séjour : Auvare, à Nice (31 chambres), et Raspail, à Paris (87 chambres). La résidence Auvare, ancien BCC rénové il y a une quinzaine d'années, est en bon état et présente un taux d'occupation de 85 % en 2025. La résidence Raspail, ancien hôtel Mercure acquis en 2006, présente en revanche un état vétuste, nécessitant des travaux de rénovation ; son taux d'occupation se situe autour de 80 %, pour un résultat financier légèrement déficitaire, de l'ordre de – 60 000 euros. L'IGESA propose enfin, plus ponctuellement, 10 à 15 chambres à des célibataires géographiques dans les hôtels parisiens Descartes et Diderot.

Pour votre rapporteur, la contribution de l'IGESA, concentrée à Paris et Nice, mérite d'être examinée à nouveaux frais : soit l'IGESA demeure un opérateur social dont la contribution hôtelière reste ponctuelle voire transférable à d'autres acteurs, soit son statut d'EPIC et sa capacité d'action dans le secteur marchand sont davantage mobilisés pour répondre à des besoins explicitement identifiés. En l'état, l'hôtellerie IGESA demeure surtout le legs de situations historiques, dont la pertinence doit être réévaluée.

La situation de l'hôtellerie appelle enfin une **clarification tarifaire** et une **meilleure connaissance du parc auprès des ressortissants**. Le SCA indique que des travaux d'harmonisation des tarifs sont en cours, avec une échéance prévue à l'automne 2026. En outre, le déploiement d'un nouveau système d'information doit permettre de disposer d'une connaissance consolidée et en temps réel du parc hôtelier.

L'hôtellerie doit être pleinement intégrée à la future politique ministérielle de l'habitat. Elle peut constituer un outil utile de souplesse. Elle ne saurait toutefois masquer les insuffisances structurelles du parc d'hébergement, ni se substituer à une trajectoire de rénovation et de construction de capacités pérennes.

D. L'ÉVOLUTION DES PROFILS DES MILITAIRES ET DE LEURS FAMILLES, AINSI QUE LA MONTÉE EN PUISSANCE D'UN MODÈLE D'ARMÉE HYBRIDE, MET LE PARC DE LOGEMENT ET D'HÉBERGEMENT AU DÉFI D'UNE ADAPTATION RAPIDE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS

1. L'ampleur du phénomène de célibat géographique interroge sur l'adaptation de la politique du logement du ministère

Le **célibat géographique** constitue l'une des manifestations de la tension entre les exigences de mobilité propres à l'état militaire et les contraintes de la vie familiale. Il ne peut plus être regardé comme un phénomène marginal ou résiduel. La DRH-MD a mené une enquête récente, sur une population exhaustive de 9 300 militaires célibataires géographiques recensés. Ceux-ci représentent 13 % des militaires mariés ou pacsés, et 5 % du total des militaires. La répartition par catégorie d'emploi montre que le phénomène concerne 3 000 officiers, dont 1 800 officiers supérieurs, 4 300 sous-officiers, dont 2 700 sous-officiers supérieurs, et 2 000 militaires du rang.

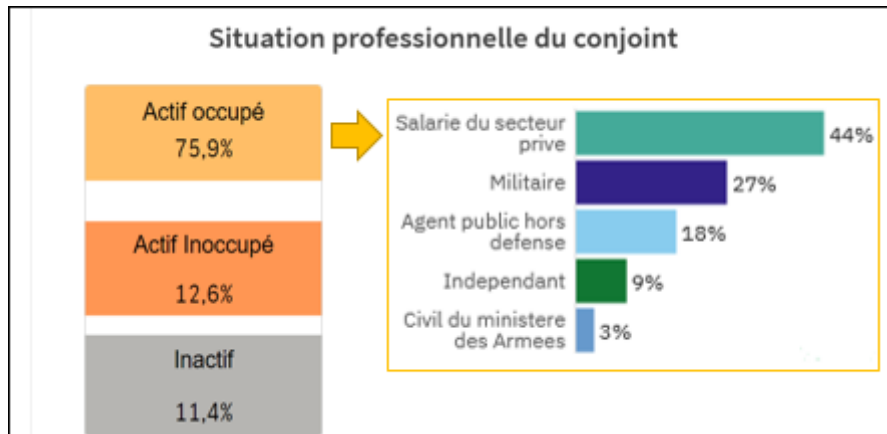
Les causes identifiées confirment que le célibat géographique ne relève pas seulement d'un choix individuel de confort. Il constitue le plus souvent une réponse à une contrainte inconciliable entre les exigences de mobilité de la carrière militaire et des considérations liées à l'emploi du conjoint, à l'éducation des enfants, à la fatigue résultant de déménagements répétés. Le célibat géographique s'impose souvent comme une réponse transitoire mais qui se confirme avec le temps, une fois qu'elle est amorcée.

Certaines spécificités doivent être soulignées. En particulier, une affectation sur quatre conduisant à une situation de célibat géographique concerne l'Île-de-France, ce qui illustre le poids particulier des zones tendues dans la difficulté à déplacer l'ensemble du foyer. Ces affectations en Île-de-France intervenant généralement, pour les officiers et sous-officiers, en deuxième partie de carrière, **le célibat géographique a ainsi tendance à se consolider avec l'âge du militaire et l'ancienneté de sa vie familiale**. Une attention particulière doit être soulignée sur la **dureté ressentie de la carrière**, accentuée par la perte d'un soutien moral au quotidien. La part des conjoints de militaires célibataires géographiques travaillant dans le secteur privé, soit 44 % des conjoints actifs occupés, constitue également un facteur important d'explication, dès lors que la mobilité du militaire ne peut être aisément accompagnée par celle du conjoint.

Le caractère subi de certaines situations doit être pris au sérieux. Le CSFM souligne que le célibat géographique peut résulter de l'absence d'une offre de logement permettant au militaire de déplacer sa famille, autant que du souhait de ne plus imposer à celle-ci les effets répétés de la mobilité sur l'emploi du conjoint ou la scolarité des enfants. Dans les deux cas, la solution retenue est souvent l'hébergement, ce qui reporte une pression supplémentaire sur un parc déjà contraint. Le célibat géographique constitue ainsi un point de jonction entre la politique du logement familial et celle de l'hébergement : lorsqu'une solution

familiale n'est pas trouvée, le besoin ne disparaît pas, il se déplace vers les bâtiments cadres célibataires ou vers des solutions temporaires – y compris, à titre précaire, pour l'hôtellerie.

SITUATION PROFESSIONNELLE DU CONJOINT DE MILITAIRE EN SITUATION DE CÉLIBAT GÉOGRAPHIQUE



Source : enquête DRH-MD sur le célibat géographique, printemps 2026.

Cette situation pèse sur l'acceptabilité de la carrière. La DRH-MD relève que 71 % des célibataires géographiques interrogés rejettent l'éventualité de revivre cette situation lors d'une prochaine affectation, alors que la durée moyenne passée en célibat géographique est supérieure à six ans. Un tel chiffre doit être entendu comme un signal d'alerte pour la fidélisation. Le célibat géographique peut certes être accepté ponctuellement, lorsque la contrainte opérationnelle le justifie ou lorsque la famille y consent. Il devient en revanche un facteur de dureté lorsqu'il s'installe dans la durée, se répète au fil des affectations ou résulte d'une incapacité du ministère à proposer une solution adaptée.

Votre rapporteur estime que le célibat géographique doit devenir l'un des principaux indicateurs de la politique de l'habitat. Il ne suffit pas d'en mesurer le nombre global : il convient d'en suivre finement la durée, les motifs, les territoires concernés, les catégories de personnels les plus exposées, les effets sur le recours à l'hébergement, ainsi que les demandes de logement restées sans solution. Cet indicateur peut ensuite permettre de prioriser les efforts dans les zones tendues, notamment en Île-de-France et dans les grandes garnisons où l'écart entre le marché immobilier et les ressources des militaires compromet l'installation familiale (Rennes, Bordeaux, Marseille, Toulon et la région lyonnaise sont les plus fréquemment mentionnés, outre la situation atypique de la région parisienne).

2. À l'image de la société française dans son ensemble, les structures familiales des militaires ont évolué

La politique de logement du ministère demeure **encore largement structurée autour d'un modèle familial relativement classique** : un militaire muté avec son conjoint et ses enfants, nécessitant un logement familial de taille moyenne. Or, si des caractéristiques demeurent pour certains profils, notamment

une plus grande importance des familles nombreuses, les structures familiales des militaires évoluent, comme celles de l'ensemble de la société française. **Familles monoparentales, familles recomposées, enfants non à charge au sens administratif mais effectivement accueillis, couples sans enfant, célibataires** appellent des réponses plus différenciées. Le parc existant, par sa typologie comme par ses règles d'attribution, ne permet pas toujours de prendre correctement en compte cette diversité.

Pour votre rapporteur, **les familles monoparentales constituent un point d'attention particulier**. Le CSFM relève en particulier que, dans le cadre d'une demande de logement au sein du parc défense, la typologie proposée ne prend pas toujours en compte les enfants lorsque ceux-ci ne sont pas administrativement à charge, alors même qu'ils peuvent être effectivement accueillis par le militaire. Cette difficulté est très concrète : elle peut conduire à proposer un logement inadapté à la réalité familiale, ou à renvoyer le ressortissant vers le parc privé dans des conditions financières moins favorables.

Cette évolution des profils justifie de porter encore l'effort, comme le recommandait le rapport de 2020 des députés Furst et Lainé, dans la connaissance fine des besoins résidentiels des militaires et leurs familles. Comme cela a été confirmé à votre rapporteur, **la révision de l'instruction ministérielle 1136** ⁽¹⁾, qui fixe les critères d'éligibilité au logement domanial selon un système de cotations correspondant au degré de priorité donnée à chaque situation spécifique du militaire, est en cours. Celle-ci est très attendue par les personnels militaires, dans un souci de plus grande transparence et d'adaptation des critères aux réalités familiales. Cette révision fournit l'occasion de mieux prendre en compte l'évolution des structures familiales.

3. Le modèle d'armée hybride, avec l'objectif de doublement de la réserve et la montée en puissance du service national dès l'automne 2026, impose de mettre l'accent sur la qualité des infrastructures

L'adaptation du parc de logement et d'hébergement doit également anticiper l'évolution du modèle d'armée. Le doublement attendu de la réserve opérationnelle et la montée en puissance du service national conduiront à accueillir, former, héberger et accompagner de nouveaux publics sur des emprises déjà contraintes. Cette perspective renforce encore l'importance de l'hébergement et de l'attention portée, de manière générale, aux conditions de la vie en enceinte militaire.

- Le projet d'adaptation de la programmation militaire, en cours d'examen au Parlement au moment des travaux de votre rapporteur, apporte des éléments bienvenus, quoique quelque peu précipités, sur les **besoins capacitaires résultant**

(1) *Instruction n° 1136/ARM/SGA/DPMA/SDL/BL sur le classement, les conditions d'attribution et d'occupation des logements relevant du ministère de la défense en métropole, du 6 décembre 2021, remplaçant la précédente instruction n° 1134 du 22 novembre 2012.*

de la création du service national dès la rentrée 2026 ⁽¹⁾. La ministre des armées a confirmé les cibles de recrutement de volontaires, avec en première étape l'accueil de 3 000 jeunes à partir de septembre 2026 et de 4 000 jeunes en 2027. Sur ces deux années, en l'absence de livraison de nouveaux bâtiments, la rénovation de 4 380 lits sur environ 100 emprises est programmée. Une seconde étape doit porter les effectifs à 5 000 jeunes à l'été 2028, 7 500 à l'été 2029 et 10 000 à l'été 2030. Le ministère considère que des livraisons de bâtiments d'hébergement neuf seront nécessaires à compter de 2028-2029, mais votre rapporteur déplore de n'avoir pas obtenu de programmation plus précise des programmes de construction directement liés au service national, ce qui fait craindre un possible effet d'éviction, au détriment des militaires d'active hébergés, sur les chantiers de rénovation et extension du parc.

Il a également été signalé à votre rapporteur la nécessité de programmer, dès à présent, la **réactivation de l'infrastructure d'habitat dite « de loisir »** sur les emprises accueillant des volontaires, c'est-à-dire des espaces dédiés à la vie collective et à l'animation en dehors du temps de service, au sein des espaces d'hébergement. Ces infrastructures ont logiquement périclité avec la fin du service militaire, en 1997, et leur réactivation nécessite des crédits spécifiques pour accueillir les appelés dans de bonnes conditions et faire de cette expérience de service un vivier de recrutement – ou du moins d'éviter que les conditions d'accueil ne dissuadent de tout engagement plus durable les jeunes qui eussent pu en former le dessein. À titre provisoire, votre rapporteur suggère de regrouper, autant que faire se peut, les appelés dans des bases de défense abritant des écoles de formation, qui ont justement conservé et entretenu cette infrastructure de loisir, comme c'est le cas de la base aérienne de Rochefort avec l'école des sous-officiers de l'air.

- Les **réservistes** constituent un autre point d'alerte. La DTIE a indiqué à votre rapporteur que les effectifs supplémentaires (10 000 d'ici 2030) ne sont pas spécifiquement intégrés dans le plan Hébergement du ministère. Il est loisible de s'interroger sur l'incidence de cet accueil, même temporaire, sur la disponibilité du parc pour les militaires d'active, déjà saturé dans plusieurs territoires. Pour éviter que l'effort de préparation opérationnelle et d'élargissement du modèle d'armée ne conduise à dégrader les conditions d'accueil des ressortissants, il apparaît indispensable de programmer une enveloppe budgétaire spécifique dans le cadre de la prochaine LPM pour l'accueil des réservistes. Aucun militaire d'active ne doit perdre une solution d'hébergement du fait de l'accueil des volontaires du service national ou de la montée en puissance de la réserve. Les besoins de ces nouveaux publics doivent être évalués séparément, financés spécifiquement et intégrés à la programmation immobilière de long terme.

- La montée en puissance de ces nouveaux publics emporte également des besoins humains. Le SCA estime que l'arrivée du service national et la progression de la réserve, combinées à la livraison de nouveaux bâtiments d'hébergement entre 2027 et 2032, porteront le besoin réel à 430 postes en 2027 (métropole et

(1) Sans qu'il soit possible de déterminer la part consacrée aux crédits d'infrastructure d'hébergement, 2,3 milliards d'euros sont consacrés sur la période 2026-2030 à la montée en puissance du service national.

outre-mer), puis à 524 ETP à l’horizon 2032. Ici encore, la politique de l’hébergement ne peut être réduite à une question de bâti : ouvrir de nouvelles capacités suppose aussi de disposer des personnels nécessaires pour les gérer, les entretenir, accueillir les publics, traiter les demandes et assurer la qualité de service.

Ces besoins nouveaux interviennent alors même que le ministère a engagé, depuis les deux dernières lois de programmation militaire, un effort réel de rattrapage sur les différents volets de la politique de l’habitat. Le plan Ambition Logement, le plan Hébergement et le volet indemnitaire traduisent une prise de conscience qu’il convient désormais d’évaluer au regard de ses effets concrets pour les ressortissants.

II. LE MINISTÈRE DES ARMÉES A ENGAGÉ LA TRANSFORMATION DE SA POLITIQUE DE L’HABITAT AVEC DES MOYENS RENFORCÉS, MAIS CELLE-CI DEMEURE ENCORE TROP FRAGMENTÉE ET INSUFFISAMMENT LISIBLE POUR LES RESSORTISSANTS

A. LES DEUX DERNIÈRES LOIS DE PROGRAMMATION MILITAIRE ONT ENGAGÉ UN RATTRAPAGE RÉEL SUR LES DIFFÉRENTS VOLETS DE LA POLITIQUE DE L’HABITAT

Après une longue période de sous-investissement, la politique de l’habitat des militaires a enfin fait l’objet de dotations progressivement renforcées avec les deux dernières lois de programmation militaire. La LPM 2019-2025 a marqué le lancement des deux principaux instruments de rattrapage : le plan Hébergement, d’une part, et le plan Ambition Logement, anciennement CEGeLOG, d’autre part. La LPM 2024-2030 en poursuit l’exécution, en y ajoutant un volet indemnitaire plus structuré, dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) et de la mise en œuvre de l’indemnité de garnison (IGAR). Ces efforts sont réels ; ils n’emportent pour autant pas une résolution complète des difficultés héritées de plusieurs décennies de gestion à moyens contraints. En tout état de cause, le bilan de ces différents plans devrait pouvoir être entrepris à l’horizon 2030.

● Comme votre rapporteur l’a déjà évoqué dans la présentation du parc, le premier effort du ministère a porté sur l’hébergement. Le **plan Hébergement**, lancé en 2019, vise à améliorer les conditions de vie en enceinte militaire, en particulier pour les militaires du rang, ayants droit à l’hébergement, et pour les cadres d’active célibataires ou célibataires géographiques, ouvrants droit, pour un **montant cumulé de plus de 2 milliards d’euros jusqu’en 2030**. L’effort doit être apprécié, mais il est à mettre en regard de l’évaluation que fournissait la Cour des comptes, en 2023, de la « **dette grise** », pour un montant deux fois supérieur ⁽¹⁾.

(1) Dans leur réponse au questionnaire du rapporteur, la DTIE et le SID n’ont pas souhaité se positionner sur cette notion de « dette grise », mettant en avant une difficulté à la chiffrer et contestant le principe même d’une évaluation statique du parc immobilier, au profit d’une vision dynamique adaptée à un contexte de croissance dynamique des investissements. Il n’en reste pas moins que l’opinion d’un rattrapage massif résultant de l’impéritie de la politique d’entretien entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2010 demeure largement partagée par l’ensemble des interlocuteurs du rapporteur.

CRÉDITS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS AU PARC D'HÉBERGEMENT DEPUIS 2019

en M€	Hébergement						
Type	LFI AE	LFI CP	Reste à payer début année	Exécuté AE	Recettes	Reste à payer fin année	Exécuté CP
2019	60,16	9,02	37,81	9,21	0,00	20,10	26,93
2020	176,83	38,33	20,00	186,46	0,00	186,97	19,49
2021	236,58	95,54	192,36	243,25	0,00	357,12	78,50
2022	266,00	182,63	354,70	279,67	0,00	486,06	148,31
2023	170,34	179,37	436,25	155,48	57,75	420,23	206,94
2024	140,00	147,27	436,57	122,54	0,00	398,66	181,18
2025	120,00	144,33	373,91	131,15	0,00	272,10	203,45

Source : réponses de la DTIE et du SID au questionnaire du rapporteur.

● Sur le volet du **logement**, les deux dernières lois de programmation militaire ont permis d'engager un effort de rattrapage après une **longue période de désintérêt du ministère pour son parc domanial**, ayant abouti à des lacunes dans la connaissance même du parc et dans l'optimisation de son usage – y compris une trop faible attention à la nécessaire revalorisation du niveau des redevances, qui ne peut dépasser un certain écart avec les prix de marché, défini par arrêté ministériel. **Une reprise en main était donc indispensable**, et sans doute passait-elle par une remise à plat totale des modalités de la gestion. Depuis 2010, le parc domanial était confié dans le cadre d'un bail civil de dix ans à CDC Habitat, prolongé provisoirement de deux ans faute de solution immédiatement mobilisable pour la suite. Pourtant, dès 2019, le ministère avait engagé la recherche d'une solution pour déléguer non seulement la gestion du parc, comme c'était le cas jusqu'à présent dans un cadre juridique par ailleurs fragile, mais également l'effort de rénovation et d'extension, en intéressant le partenaire aux résultats économiques.

La LPM 2019-2025 a constitué le cadre de lancement du contrat Ambition Logement, destiné à rénover, restructurer et développer ce parc domanial. Le choix retenu, détaillé ci-dessous, est celui d'un contrat de concession avec une société *ad hoc*, créée spécifiquement pour ce projet, Nové, établissant un partage de l'investissement et des risques d'exploitation. Le ministère a consenti, sur le début de la période de concession, un effort budgétaire important, pour accélérer les livraisons et limiter les frais financiers. La LPM 2024-2030 en poursuit l'exécution, en inscrivant cet effort dans la durée.

Votre rapporteur salue cette inflexion, qui permet enfin une prise en compte à juste niveau du rôle du logement dans la condition militaire ; il souligne toutefois que ses effets resteront progressifs, compte tenu de l'ampleur des travaux engagés, de la vacance technique qu'ils entraînent temporairement et de la nécessité de

maintenir, pendant toute la durée de la concession, un contrôle étroit du ministère sur la qualité du service rendu aux militaires et à leurs familles.

CRÉDITS BUDGÉTAIRES ALLOUÉS AU PARC DE LOGEMENT DEPUIS 2019

en M€	Logement						
Type	LFI AE	LFI CP	Reste à payer début année	Exécuté AE	Recettes	Reste à payer fin année	Exécuté CP
2019	155,17	160,73	127,30	156,76	0,41	143,59	140,47
2020	161,99	139,03	136,08	169,21	18,27	144,71	160,58
2021	169,86	166,36	138,52	173,54	0,00	147,75	164,30
2022	216,00	166,53	166,44	3 000,77	18,51	2 987,14	180,07
2023	170,34	179,37	436,25	155,48	57,75	420,23	206,94
2024	161,25	285,00	2 860,43	146,46	2,67	2 692,43	315,66
2025	161,27	339,36	2 687,72	195,08	0,98	2 532,69	346,02

Source : réponses de la DTIE et du SID au questionnaire du rapporteur.

• Les lois de programmation militaire ont également porté l'effort sur le **volet indemnitaire**. La nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM), progressivement mise en œuvre entre 2021 et 2023, a rénové les dispositifs liés à la mobilité et au logement. **L'indemnité de mobilité géographique du militaire**, mise en œuvre en 2021, compense la sujétion consistant à quitter, sur ordre, un lieu d'affectation pour en rejoindre un autre. **L'indemnité de garnison (IGAR)**, mise en œuvre en 2023, indemnise les contraintes résultant du fait que le lieu et la durée d'affectation sont imposés par le commandement. Elle présente un caractère universel, dès lors qu'elle bénéficie à tous les militaires qui ne sont pas logés gratuitement par l'administration, qu'ils soient locataires, propriétaires ou célibataires géographiques.

L'effort budgétaire associé à l'IGAR est significatif. La DRH-MD précise que cette indemnité a été créée à partir de la part dédiée au logement de l'ancienne indemnité pour charges militaires (ICM) et de la majoration d'indemnité pour charges militaires, auxquelles 147,5 millions d'euros ont été ajoutés. À titre d'illustration, **le montant annuel de l'IGAR représentait 587 millions d'euros en 2025**. L'objectif de la création de cette indemnité vise notamment à mieux prendre en compte les tensions immobilières locales et à neutraliser, au moins partiellement, les effets du choix entre location, propriété ou célibat géographique.

Cette réforme doit toutefois être évaluée au regard de ses effets concrets sur le **reste à charge des militaires**. Dans son rapport de juillet 2025 ⁽¹⁾, le Haut conseil d'évaluation de la condition militaire (HCECM) recommande en effet que la « revoyure » de la NPRM prévue en 2026 permette d'évaluer l'incidence réelle sur le pouvoir d'achat et d'opérer des ajustements si nécessaires. En particulier, le

(1) HCECM, Perspectives 2035 de la condition militaire, *op. cit.*, en particulier pp. 30-34.

HCECM relève que la NPRM a entraîné la fiscalisation accrue d'une partie des primes, notamment par le transfert d'une part de l'ancienne ICM vers l'IGAR. Si le ministère argue que cet effet a été neutralisé globalement par un abondement de 47 millions d'euros, cela n'est pas nécessairement le cas pour chaque militaire, certains pouvant voir la hausse d'impôt ou la perte de prestations sociales réduire le gain réel. Cette observation justifie que l'évaluation de l'IGAR ne porte pas seulement sur les montants versés, mais sur le reste à charge effectif, après fiscalité, charges, aides et situation familiale. Dans cette perspective, la DRH-MD a indiqué à votre rapporteur avoir engagé des études sur les écarts de reste à charge selon le type de logement occupé, la catégorie de militaires et les zones géographiques, ainsi que pour s'assurer de la neutralité de l'IGAR au regard du choix résidentiel.

- Ces dispositifs s'inscrivent d'ailleurs dans une approche plus large de fidélisation. Le **plan Fidélisation 360**, lancé en 2024, intègre explicitement le logement parmi les leviers de fidélisation, aux côtés de la rémunération, des parcours professionnels et des conditions de vie et de travail. En particulier, le ministère a expérimenté en 2025, dans le cadre du plan annuel de mutation (PAM), la mise en place d'un centre d'accompagnement à la recherche d'habitat (CARHa) au bénéfice des militaires et civils mutés en Île-de-France. Sur la durée de l'expérimentation (avril-août), 2 270 personnes ont fait appel à ce service. Au regard du bon niveau de satisfaction observé, le ministère a indiqué avoir prolongé et étendu le fonctionnement du CARHa sur l'ensemble du territoire métropolitain pour le PAM 2026.

Enfin, le **plan Famille II**, doté de 750 millions d'euros sur la durée de la LPM 2024-2030, comporte plusieurs mesures relatives à l'accompagnement résidentiel, notamment le dispositif Mut'Actions, destiné à faciliter la mobilité géographique entrante, ainsi que la dématérialisation des demandes de logement défense.

Votre rapporteur prend acte avec satisfaction de l'effort engagé. Les volumes budgétaires mobilisés au titre du plan Hébergement, du contrat Ambition Logement, de l'IGAR et du Plan Famille II portent des améliorations substantielles. Pour autant, ces moyens n'ont pas encore produit tous leurs effets pour les ressortissants. L'effort sur le pilotage d'ensemble, la lisibilité des dispositifs, la qualité de service et la prise en compte des situations concrètes des militaires et de leurs familles doit encore être poursuivi.

B. DEPUIS 2023, LA CONCESSION DU PARC DE LOGEMENTS DOMANIAUX À NOVÉ CONSTITUE UN MODÈLE D'EXTERNALISATION DE LA GESTION, PORTEUR D'UNE DYNAMIQUE DE RÉNOVATION ET D'EXTENSION, QUI EXIGE UN CONTRÔLE ÉTROIT DU MINISTÈRE

1. La société de projet Nové a obtenu le contrat de concession dans un contexte où le parc domanial était très dégradé et insuffisamment connu

Le **contrat Ambition Logement** a été signé le 14 février 2022 pour une **durée de trente-cinq ans**. Il confie à **Nové**, société de projet constituée sous forme de SAS et détenue à parité par Eiffage et Arcade-VYV, la gestion, l'entretien, la rénovation et l'accroissement qualitatif et quantitatif du parc de logements domaniaux métropolitain du ministère des armées, à compter du 1^{er} janvier 2023 ⁽¹⁾. Nové s'appuie sur un ensemble de financeurs : la Banque européenne d'investissement (BEI), pour 49 %, un pool de banques commerciales européennes, pour 41 %, ainsi que l'Établissement public des fonds de prévoyance de l'aéronautique (EPFP), pour les 10 % restants. Le ministère consent un effort budgétaire important, de l'ordre de **2,8 milliards d'euros échelonnés sur 35 ans**, au titre de subventions permettant de limiter le coût d'un endettement trop important de la structure Nové, qui eût pu en répercuter une partie des frais financiers sur le concédant.

ÉCOULEMENT PLURIANNUEL DU PROGRAMME AMBITION LOGEMENT

(crédits de paiement, en millions d'euros, imputés sur le programme 212 hors titre 2)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	ult.
Versements prévus en 2024				201	184	166	2 032			
Versements effectués	40,7	70,2	172,5	209,4						
Versements prévus en 2025					212	220	205	196	156	2 032

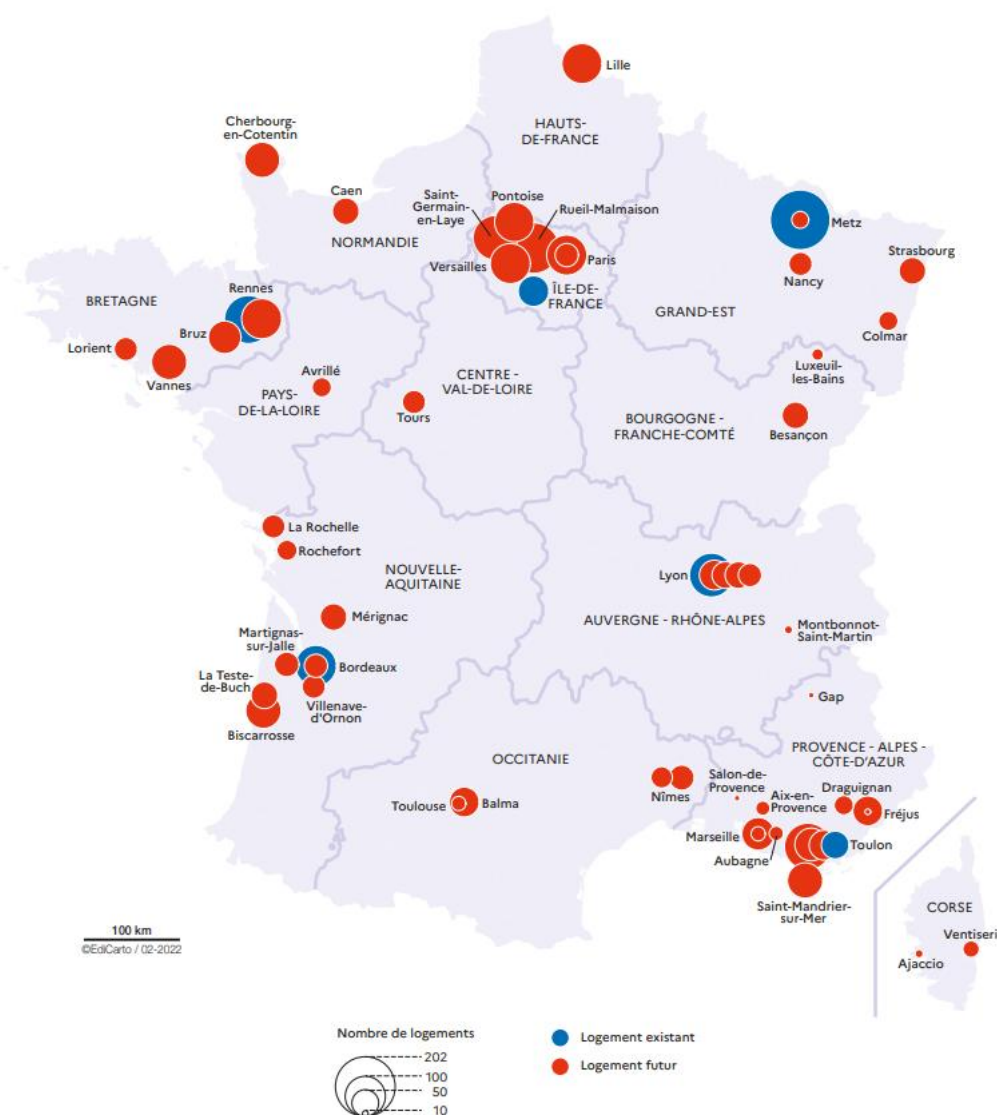
Source : note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, avril 2026, d'après les données transmises par le ministère.

La période de travaux initiaux, qui comprend à la fois la réhabilitation du parc existant et la construction de 2 700 nouveaux logements, doit s'achever le 31 décembre 2029. La concession se trouve donc encore dans sa première phase, la plus sensible pour les occupants comme pour le ministère, puisqu'elle combine changement de gestionnaire, montée en puissance des chantiers et réorganisation de la relation avec les ressortissants. Au cours de l'année 2025, 600 logements neufs ont été livrés, tandis que 883 ont été rénovés.

(1) Société de projet, Nové peut fonctionner en structure sociale relativement légère tout en s'appuyant sur les filiales et l'expertise métier de ses actionnaires : Arcade VYV pour le logement social ; Eiffage pour la construction. D'après les informations transmises par Nové, 2500 personnes sont actuellement mobilisées pour la bonne exécution de la concession : 40 chez Nové, société faîtière et interlocuteur unique du ministère, 145 chez Nové Gestion, 92 chez Nové Construction, et au surplus plus de 2 300 employés dans les filiales d'Eiffage Construction.

Le périmètre confié à Nové était important : 8 216 logements ont été transférés en gestion au 1^{er} janvier 2023, auxquels s’ajoutaient 38 logements en baux emphytéotiques. Ce parc était composé de 2 455 maisons individuelles et de 5 761 logements collectifs. Il était fortement concentré dans quelques régions, au premier rang desquelles l’Île-de-France, avec 1 980 logements, et le Grand Est, avec 1 894 logements – soit près de 25 % du parc pour chacune de ces deux régions. En outre, le versement progressif dans la concession d’environ 4 000 logements sous baux emphytéotiques administratifs (BEA) portera le parc domanial sous gestion Nové, en incluant les livraisons neuves, à 14 000 logements après 2030.

CARTE DES IMPLANTATIONS ACTUELLES ET À VENIR DU LOGEMENT DOMANIAL



Source : le Plan Ambition logement, dossier de presse du ministère des armées, février 2022.

La concessionnaire s’est vu confier un **parc ancien et vétuste**. Les logements domaniaux existants avaient, au moment de la concession, une **moyenne d’âge de 60 ans** et une consommation énergétique moyenne correspondant à une étiquette F du diagnostic de performance énergétique, avec des conséquences

directes sur les charges supportées par les occupants ⁽¹⁾. Au 1^{er} janvier 2023, seuls 80,7 % des logements transférés étaient loués, tandis que 19,3 % étaient vacants ou indisponibles, avec des écarts territoriaux marqués : la part de logements vacants ou indisponibles atteignait 30,9 % dans le Grand Est et 29,2 % en Bourgogne-Franche-Comté. À cet état général dégradé s'ajoutait une difficulté supplémentaire pour Nové : la connaissance que le ministère lui avait transmise du parc était imparfaite, ce qui n'a pas été sans incidence sur l'adaptation du contrat aux réalités du terrain.

Pour le ministère, le choix de concession ne constituait ainsi pas une option de gestion parmi d'autres, mais est apparu comme l'outil le plus approprié pour répondre à une situation de dégradation avancée du parc domanial. Il importe de souligner cependant que **ce choix d'externalisation de la gestion ne saurait signifier, au regard des caractéristiques propres des ressortissants militaires et des sujétions de leur statut, une externalisation de la politique du logement**. Votre rapporteur a donc souhaité s'assurer que l'État conserve pleinement la maîtrise stratégique, sans créer de redondance ou de doublons avec les missions du concessionnaire. Il s'agit là d'un équilibre délicat à trouver : les tâtonnements des premières années peuvent expliquer un sentiment, largement exprimé par les ressortissants, de dilution des responsabilités entre le concédant et le concessionnaire. Le recul sur près de quatre ans de fonctionnement du contrat, ainsi que l'entrée dans une phase de diminution des vacances pour travaux et de livraison de nouvelles unités, doivent permettre de consolider le rôle de chacun pour assurer une relation avec les occupants fondée sur la qualité de service et la considération pour l'engagement militaire.

2. Les objectifs portés par Nové dans la rénovation et l'extension du parc domanial ont été définis conjointement avec le ministère et font l'objet d'un suivi régulier

Le contrat confié à Nové poursuit une ambition double : **remettre à niveau** le parc existant et **accroître l'offre** disponible. Le programme vise environ 10 000 logements neufs ou rénovés au cours de la phase initiale, et **plus de 14 000 logements à terme**. La DTIE-SID indique que plus de 1 900 logements ont déjà été réceptionnés au premier semestre 2026.

Au-delà de l'objectif de livraison d'unités, de fortes **exigences qualitatives** structurent le contrat : atteindre *a minima* l'étiquette énergétique C (ce qui représente un score très satisfaisant au vu de l'ancienneté du bâti) ; obtenir la certification haute qualité environnementale (NF Habitat HQE) pour au moins 50 % des logements ; limiter le recours aux matériaux fortement consommateurs d'énergie ; recours accru aux énergies renouvelables. Pour les logements neufs, le

(1) À titre d'exemple : en 2025, 70 % des logements étaient équipés d'un chauffage individuel, avec des chaudières dont l'âge moyen dépassait quinze ans ; 62 % avaient quatorze ans ou plus et 44 % vingt-quatre ans ou plus. Les ascenseurs présentaient également une obsolescence marquée, avec un âge moyen de cinquante-deux ans sur les 84 appareils recensés.

contrat prévoit une conception bioclimatique adaptée à la zone géographique, ainsi que le raccordement au chauffage urbain lorsque cela est possible.

Nové a indiqué au rapporteur avoir pris en compte, au cours des premières années du contrat, des adaptations aux caractéristiques des ressortissants, qui n'avaient pas pu être systématiquement anticipées. En particulier, la rotation dynamique des occupants, supérieure à 20 %, avec une durée moyenne d'occupation de l'ordre de trois ans pour une part importante des logements, constitue des spécificités par rapport au métier de bailleur collectif, qui a impliqué une révision du dimensionnement des effectifs de Nové Gestion. Les dirigeants de la société ont également fait part des défis que représentent la prise en compte des plans annuels de mutation, l'adaptation des calendriers de travaux, la mise en place de dispositifs de relogement ou de prise en charge des déménagements et l'existence d'un système d'information dédié répondant aux exigences de sécurité du ministère. Votre rapporteur prend note de ces adaptations, qui supposent une certaine flexibilité opérationnelle propre à un acteur commercial, et qui justifie le mode de gestion retenu par le ministère. En tout état de cause, la gestion d'un parc militaire ne peut être assimilée à celle d'un parc locatif ordinaire.

Votre rapporteur a également pu constater que le suivi du contrat repose sur une **comitologie particulièrement dense**, qui peut apparaître lourde mais est indispensable pour conserver la maîtrise publique sur une concession s'étendant sur plus de trois décennies. Par ailleurs, il importe de souligner que **le ministère demeure maître de l'attribution des logements**, Nové n'étant chargé que du rapprochement entre l'offre et la demande. La définition de la politique du logement relève de la seule responsabilité du ministère. Au-delà de ces outils de maîtrise publique, votre rapporteur estime que certains progrès peuvent être étudiés. En premier lieu, Nové indique ne pas avoir de contact institutionnel direct avec les associations représentant les personnels, privilégiant une relation directe avec les occupants et les familles. Cette relation de proximité est utile, mais elle ne peut remplacer un dialogue structuré avec les représentants des ressortissants, en particulier pour un contrat de trente-cinq ans qui engage durablement la condition de vie des militaires. En second lieu, l'intervention d'un concessionnaire privé ne doit pas conduire à affaiblir le rôle des bureaux du logement et de la chaîne ministérielle. Ceux-ci doivent demeurer, pour les militaires et leurs familles, le visage de l'État employeur, garant de l'équité des attributions, de la lisibilité des règles et de la qualité du service rendu.

Les modalités de contrôle de la concession Nové par le ministère

Le **comité stratégique** est réuni annuellement au niveau national. Il a pour objectifs de partager l'ensemble des problématiques et orientations liées au contrat, de statuer sur les éventuels arbitrages et/ou ajustements et les modalités de mise en œuvre.

Le **comité de pilotage opérationnel** se réunit mensuellement. Il a pour objet le partage au niveau national de tout sujet permettant de définir les actions à mener tant au niveau central qu'au niveau local et d'arbitrer certaines décisions. Des comptes-rendus validés par les deux parties sont systématiquement produits.

Le **comité de suivi régional** se réunit mensuellement sur le périmètre de chaque établissement territorial du logement (ETL). Il traite et approfondit, selon un ordre du jour préétabli, les différentes actualités nationales, diffusées de manière homogène dans les territoires, ainsi que les thématiques contractuelles (inventaire, projets de travaux, relogement, gestion locative), aborde les problématiques territoriales et définit les actions induites, et partage les premiers éléments de suivi à l'échelle de l'ETL. Les comités de suivi régionaux permettent également de relayer des demandes d'arbitrage au niveau central afin de favoriser une homogénéité de traitement sur l'ensemble du territoire.

En parallèle des instances prévues au contrat, des **groupes de travail thématiques** ont été constitués et se réunissent régulièrement en fonction des besoins : groupe de travail financier ; comité de suivi SI (système d'information) ; et divers ateliers autour d'enjeux spécifiques (construction nouvelle, rénovation, etc.).

3. Un premier bilan de la concession devra être tiré à l'issue de la phase de restructuration du parc, dès 2030

La phase actuelle de la concession suscite inévitablement des tensions pour les occupants. L'intensité des travaux, nécessaire à la remise à niveau du parc, réduit temporairement l'offre disponible. Le nombre de logements loués est passé de 6 631 au 1^{er} janvier 2023 à 5 305 au 12 juin 2026. Dans le même temps, la vacance technique est passée de 407 à 1 894 logements, tandis que la vacance commerciale augmentait de 780 à 1 189 logements et la vacance pour autres motifs de 399 à 482 logements. La vacance technique, qui correspond au nombre de logements temporairement indisponibles du fait des travaux, devrait se maintenir au second semestre 2026 avant de décroître progressivement avec l'achèvement des programmes de rénovation.

Cette indisponibilité temporaire doit être assumée comme le prix d'un rattrapage longtemps différé, mais elle n'est pas indolore pour les militaires. Lorsqu'un logement est neutralisé pour travaux, le processus prévu entre Nové et le ministère privilégie d'abord l'anticipation de la vacance afin d'éviter des déménagements supplémentaires. Lorsqu'un déménagement est nécessaire, Nové propose majoritairement un relogement définitif dans un logement rénové, dans le cadre d'une planification dite « en tiroirs » ; des relogements temporaires peuvent être proposés plus marginalement. Lorsque le parc domanial local ne permet pas de trouver une solution idoine, le ministère mobilise le parc réservé ou recourt à des prises à bail dans le parc privé. Nové indique supporter le coût de l'indisponibilité par la perte de recette liée à la vacance, ainsi que le coût des déménagements, par

l'intervention d'un prestataire ou le versement d'une somme forfaitaire au ressortissant.

La question des charges et de la lisibilité financière constitue un autre point de vigilance, sur lequel votre rapporteur a attiré l'attention du ministère, à la suite d'alertes déjà formulées par le CSFM. En effet, de nombreux retours ont signalé que l'entrée en régime de concession avait provoqué des rappels de charges par Nové pour des montants parfois très importants. Nové fait valoir que ces rappels sont la conséquence des lacunes du précédent gestionnaire à récupérer régulièrement, et à un niveau approprié, les charges récupérables, ainsi qu'à des situations de partage des fluides (eau, électricité, fioul, gaz) entre certains logements domaniaux établis à proximité des bases de défense. Le ministère avait effectivement pu conclure des contrats couvrant à la fois des logements et des locaux professionnels de casernement. L'équilibre économique du contrat de concession, dévolu à un périmètre strictement défini, impliquait naturellement de mettre fin à ce type de survivances.

Au cours de ses travaux, le rapporteur a pu constater que le déficit de communication de la part de Nové, et une part de rigidité qui n'a pas conduit le gestionnaire à proposer d'office des plans d'étalement du paiement de rappels de charges, ont pu créer un sentiment, pour les ressortissants, d'une perte de qualité dans le service de logement et d'insuffisante prise en compte des contraintes de leur statut ou du niveau de vie des occupants. Pour les occupants, ces sujets sont particulièrement sensibles, et les instances de suivi entre le ministère et Nové, particulièrement au niveau local, ont heureusement conduit, quoique tardivement, à établir des lignes directrices plus protectrices dans ces situations pour lesquelles l'occupant ne saurait être tenu pour responsable.

Votre rapporteur estime qu'un premier bilan substantiel de la concession devra être tiré dès l'achèvement de la phase initiale de restructuration du parc, au plus tard en 2030. Ce bilan ne devra pas se limiter au nombre de logements rénovés ou construits, mais intégrer des indicateurs de satisfaction des occupants. La première clause de revoyure quinquennale ⁽¹⁾ pourrait donner au ministère des éléments de communication sur le sujet à destination de ses ressortissants, pour renforcer la confiance et la transparence dans la politique du logement.

Lors de son déplacement à Versailles, votre rapporteur a pu constater, sur les sites de La Martinière et de la caserne Fesch, le haut niveau de qualité de la prestation de logement délivrée par Nové à l'issue de la rénovation, et son habileté à tirer parti des caractéristiques propres à un bâti dont la valeur patrimoniale ne saurait être sous-estimée.

(1) Le contrat de concession prévoit des revues quinquennales, permettant des adaptations ou renégociations. La première revue a commencé fin 2025 et la DTIE a indiqué au rapporteur qu'elle doit déboucher sur un avenant. La deuxième aura lieu en 2030 et examinera l'existence d'éventuels surgains ainsi que les modalités de partage entre le concédant et le concessionnaire.

Le modèle de concession retenu par le ministère mérite d’être évalué de près par le Parlement, mais aussi par les instances de contrôle internes au ministère des armées ainsi que par la Cour des comptes, ne serait-ce que dans la mesure où son caractère inédit, et la satisfaction globale en ce qui concerne la réalisation des travaux, pourraient inspirer d’autres ministères dans les modes de gestion de leur parc domanial. L’importance des concours publics, à travers la subvention de 2,8 milliards d’euros sur la durée de la concession, plaide également pour un suivi étroit. Votre rapporteur tient à saluer, à cet égard, la disponibilité des dirigeants de la société Nové, leur souci de transparence et leur diligence dans la transmission des informations sollicitées. La robustesse de ce modèle, mais aussi les capacités effectives de contrôle par la puissance publique, doivent être analysées avec rigueur pour porter un jugement définitif sur les apports et les limites de l’externalisation.

La concession ne doit donc être ni rejetée par principe, ni considérée comme la panacée. Elle constitue un outil puissant pour rattraper une situation de déshérence du patrimoine commun des militaires et de la Nation, et moderniser un parc essentiel à la condition militaire. Le logement domanial demeure une politique publique militaire ; il ne peut se réduire à une simple prestation immobilière.

C. LA FRAGMENTATION DES RESPONSABILITÉS NUIT À LA FOIS À L’EFFICACITÉ DU PILOTAGE GLOBAL ET À LA LISIBILITÉ DES DISPOSITIFS

1. Pour dépasser le cloisonnement des responsabilités, la création de la direction de l’immobilier et de l’infrastructure de défense (D2ID) porte une promesse de pilotage unifié à concrétiser

La fusion de la direction des territoires, de l’immobilier et de l’environnement (DTIE) avec la direction centrale du service d’infrastructure de la défense (DC-SID), au sein de la nouvelle **direction de l’immobilier et de l’infrastructure de défense (D2ID), opérationnelle au 22 juin 2026**, constitue une évolution structurante dans l’organisation des services du secrétariat général pour l’administration du ministère des armées. Conduite dans le cadre de la démarche « État efficace », visant à rendre l’organisation administrative plus lisible, plus simple et plus efficace, cette direction unique est appelée à **piloter de façon intégrée l’ensemble de la chaîne immobilière**, infrastructure, habitat et environnement. Jusqu’alors, la responsabilité de la politique immobilière revenait à la DTIE, structure centrale de taille modeste (400 agents y compris les services déconcentrés), tandis que la programmation et le suivi des chantiers d’infrastructure dépendait du SID (6 500 agents sur tout le territoire, qui interviennent notamment au niveau du commandement local dans les USID). L’objectif poursuivi est de supprimer des interfaces devenues trop nombreuses, de simplifier les processus de décision et de rapprocher la définition des politiques de leur mise en œuvre opérationnelle. Pour les militaires, cette évolution doit se traduire par une politique de l’habitat plus lisible, intégrant mieux le logement, l’hébergement et les conditions de vie.

Le ministère entend faire de la D2ID l'opérateur principale de la politique de l'habitat qu'il s'attelle à définir depuis 2024, afin de penser ensemble, au service des militaires, les solutions immobilières, les aides sociales et les compensations indemnitaires, au lieu de les juxtaposer dans des chaînes séparées.

La création de la D2ID ne suffira toutefois pas, à elle seule, à résoudre les difficultés. L'immobilier et l'infrastructure doivent être abordés conjointement avec les enjeux de fidélisation et de disponibilité opérationnelle. **La future direction devra donc être chef de file sans devenir un acteur isolé.** Elle devra associer formellement l'EMA, le SCA, la DRH-MD, l'IGESA, les représentants des personnels et, pour le parc concédé, Nové, et consolider les données de l'ensemble de ces acteurs pour objectiver les avancées et les blocages. À défaut, le risque serait de remplacer une fragmentation ancienne par un pilotage immobilier certes plus cohérent, mais insuffisamment articulé aux enjeux RH et sociaux.

La promesse de pilotage unifié devra également se traduire pour l'utilisateur. Conformément aux attentes des personnels, que votre interlocuteur a relayé auprès de ses interlocuteurs ministériels, il lui a été indiqué que la D2ID porte l'ambition, en lien avec le SCA, d'un **guichet unique de l'habitat** permettant de traiter, sur une seule saisine, les options de logement, d'hébergement et de casernement. À terme, l'interconnexion des systèmes d'information devrait permettre de mettre en œuvre, pour les militaires, la logique « dites-le nous une fois ». Cette orientation est essentielle : un militaire muté ne devrait pas avoir à reconstituer plusieurs fois son dossier, ni à naviguer entre des interlocuteurs distincts selon qu'il sollicite un logement, un hébergement, une aide sociale ou une solution temporaire.

2. À l'échelon local, les commandants de base de défense disposent d'outils limités pour assurer le logement et l'hébergement dans de bonnes conditions de leurs militaires

Comme votre rapporteur l'a déjà souligné, l'échelon local est celui où les difficultés se manifestent le plus directement. Le **commandant de base de défense** (ComBdD) connaît les unités soutenues, les tensions du marché immobilier local, les besoins familiaux, l'état des bâtiments d'hébergement mais aussi le parc domanial de son ressort. Depuis 2019 ⁽¹⁾, celui-ci est reconnu comme un acteur du soutien, notamment en matière d'infrastructure, d'action sociale et de politique du logement. Votre rapporteur estime que son rôle doit encore être conforté, au-delà de l'expression de besoins, comme **arbitre** entre les différentes solutions existantes.

En matière d'hébergement et d'infrastructure, ses leviers existent mais restent encadrés. Le commandant de base de défense participe à l'élaboration des schémas directeurs immobiliers, valide les fiches d'expression de besoin infrastructure et priorise l'utilisation des crédits de l'unité opérationnelle de base de défense pour la maintenance courante. En matière d'hôtellerie, il préside le conseil

(1) Instruction ministérielle du 28 février 2019 relative aux missions et attributions du commandant de base de défense.

d'administration du cercle / mess et valide les décisions relatives à la tarification et à l'utilisation des recettes. Pour l'hébergement, il décide des attributions sur la base des propositions des groupements de soutien commissariat, selon les règles de priorisation fixées par l'EMA, qui doivent pouvoir, le cas échéant, être adaptées localement.

Ces outils ne doivent toutefois pas masquer la **faiblesse des marges de manœuvre réelles**. La distinction des enveloppes budgétaires entre MCC et TAM a déjà été évoquée. La Cour des comptes comme le HCECM ont plaidé, dans leurs travaux respectifs, pour que les chefs militaires disposent de moyens cohérents avec les responsabilités qui leur sont confiées. Le HCECM recommande en particulier de **simplifier et accélérer les processus de décision**, en y intégrant davantage de **subsidiarité**, afin de **permettre aux chefs**, y compris à l'échelon local, **d'améliorer concrètement la condition des militaires placés sous leurs ordres**. Le commandement local ne doit pas être réduit à faire remonter les difficultés ; il doit disposer de leviers pour résoudre les irritants qui affectent ses hommes.

La future réorganisation de la politique ministérielle de l'habitat devra donc veiller à donner aux commandants de base de défense de véritables leviers. Ceux-ci devraient disposer d'une vision consolidée, sur leur périmètre, des logements domaniaux, réservés et pris à bail, des capacités d'hébergement, de leur taux d'occupation et des indisponibilités. Ils devraient également être associés de manière systématique à la priorisation annuelle des opérations immobilières concernant l'hébergement et les soutiens de proximité, ainsi qu'au suivi des engagements de Nové dans les commissions locales du logement.

D. AU REGARD DU COÛT RÉEL DE LA MOBILITÉ, LES DISPOSITIFS SOCIAUX D'ACCOMPAGNEMENT RESTENT MODESTES ET INSUFFISAMMENT MOBILISÉS

La politique de l'habitat ne se réduit pas à l'offre mais comporte une dimension cruciale d'accompagnement, afin d'atténuer les coûts réels de la mobilité, réitérés à chaque mutation, notamment lorsque le militaire fait le choix ou est contraint de se loger dans le parc privé : dépôt de garantie, frais d'agence, double résidence temporaire, déménagement, rachat de mobilier, frais liés aux démarches de prospection de logement dans un délai contraint. À ce titre, les dispositifs d'action sociale, opérés pour le compte de la DRH-MD par l'Institut de gestion sociale des armées (IGESA), viennent en complément de l'offre de logement.

1. L'IGESA opère des dispositifs d'action sociale utiles mais vraisemblablement sous-dimensionnés

Établissement public industriel et commercial (EPIC) créé par la loi du 2 juillet 1966 ⁽¹⁾, l'IGESA a pour mission de gérer les établissements et les prestations sociales que le ministère des Armées décide de lui confier. Avec

(1) Art. L.3422-1 et suivants du code de la Défense.

1 450 salariés permanents, dont un grand nombre d’assistantes sociales des armées, l’IGESA déploie son action par l’intermédiaire de sept délégations régionales et gère près de 135 établissements. Ses activités d’hébergement ont été évoquées précédemment. S’agissant de l’action sociale contribuant à la politique de l’habitat, l’intervention de l’IGESA est limitée. Les prestations comprennent d’une part des aides, d’autre part des prêts.

● Principalement **cinq types de prestations non remboursables**, imputées sur le budget de l’action sociale ⁽¹⁾, sont mobilisés pour répondre aux difficultés ponctuelles générées par l’installation dans un nouveau logement :

– **l’aide à la reconnaissance d’une nouvelle affectation (ARNA)**, qui a généré 860 paiements en 2025, pour un montant total de 166 560 euros ;

– **l’aide à l’acquisition** : 17 paiements en 2025, pour 132 000 euros ;

– **l’aide à la location** : 24 paiements en 2025, pour 55 612 euros ;

– **l’aide à la garantie locative en cas de mutation (GLM)** : 3 paiements seulement en 2025, pour 834 euros ;

– enfin, **l’aide au parent exerçant un droit de visite et d’hébergement au profit de ses enfants à la suite de la séparation du couple**, pour un montant forfaitaire de 1 500 euros pour le ressortissant et un enfant, augmenté de 500 euros par enfant supplémentaire accueilli : 1 679 paiements ont été réalisés en 2025 pour un montant total de 536 629 euros.

PRESTATIONS NON REMBOURSABLES DÉLIVRÉES PAR L’IGESA EN 2025 ET RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES PAR CATÉGORIE HIÉRARCHIQUE

Prestations	Nombre bénéficiaires civils 2025	Nombre bénéficiaires militaires 2025	Total bénéficiaires 2025
Aide à la reconnaissance d'une première ou d'une nouvelle affectation	21	839	860
Aide financière à la location	10	14	24
Aide à l'acquisition d'un nouveau logement	5	13	18
Aide à la garantie locative en cas de première affectation ou de mutation	-	3	3

Grade	2025 Nb
Militaire de rang	49
Sous officier	402
Officier	401
Contractuel	11
Catégorie C	8
Catégorie B	9
Catégorie A	5
Ouvrier de l'Etat	1
- Autre	0
Total	886

Source : données transmises par l’IGESA au rapporteur spécial.

(1) Le rôle de l’action sociale des armées ne se limite pas à ces dispositifs liés au logement, qui occupent une place assez marginale au regard du budget consacré à l’ASA (action 61 du programme 212) : 300 millions d’euros (AE = CP) en LFI 2025.

● S’agissant des **prêts**, ils représentent des engagements financiers plus importants, mais l’IGESA souligne que cette activité s’auto-alimente exclusivement grâce aux remboursements de prêts en cours :

– le **Prêt Habitat Accession** : jusqu’à 25 000 euros ; 422 prêts en 2025, pour 10,48 millions d’euros ;

– le **Prêt Habitat Travaux** : jusqu’à 10 000 euros ; 607 prêts, pour 5,57 millions d’euros ;

– le **Prêt Mobilité** : jusqu’à 3 000 euros ; 7 prêts seulement, pour 13 537 euros.

RÉPARTITION DES PRÊTS OCTROYÉS PAR L’IGESA EN 2025, SELON LES CATÉGORIES HIÉRARCHIQUES

CATEGORIE DE PRET	2025							Total
	OFFICIER	SOUS OFFICIER	MILITAIRE DU RANG	PERSONNEL CIVIL Y COMPRIS OE, CONTRACTUEL	VEUF(VE) / RETRAITE	CONVENTIONNE	NON RENSEIGNE	
HABITAT ACCESSION A LA PROPRIETE	66	243	33	43	27	10		422
HABITAT FINANCEMENT DE TRAVAUX	96	290	33	93	78	17		607
MOBILITE	2	2	1	2				7
PERSONNEL	63	367	143	203		21		797
SOCIAL (y compris retraité)							119	119
Total	227	902	210	341	105	48	119	1 952

Source : données transmises par l’IGESA au rapporteur spécial.

Ce panorama des prêts et aides opérés par l’IGESA met en exergue des contrastes nets. Les prêts liés à l’accession et aux travaux sont mobilisés à un niveau significatif, tandis que les aides directement liées à la mobilité locative ou à l’entrée dans un nouveau logement demeurent très faiblement utilisées. Le prêt Mobilité, en particulier, apparaît sans commune mesure avec l’ampleur des mutations annuelles et des frais qu’elles occasionnent. Les officiers et sous-officiers, qui disposent pourtant d’un niveau de vie plus élevé mais qui sont aussi astreints à une obligation de mobilité au contraire des militaires de rang, sont les principaux bénéficiaires.

En tout état de cause, un **renforcement et un meilleur ciblage de la communication** sur l’accompagnement offert par l’IGESA aux familles de militaires dans le cadre d’une mutation et de la recherche d’un logement paraît nécessaire. L’auto-alimentation des volumes financiers explique sans doute la faiblesse de l’activité de prêt, mais celle-ci se situe à un niveau qui interroge sa pertinence même. L’activité de l’IGESA ne doit pas se cantonner à la survivance de dispositifs hérités du passé, sans porter d’ambition sur la création d’une offre capable de rejoindre les militaires dans leurs attentes, toutes catégories hiérarchiques confondues. Votre rapporteur appelle le ministère à **auditer les**

raisons de cette faible sollicitation et à envisager, le cas échéant, une **refonte des dispositifs** existants.

2. Le coût de la mobilité pour les militaires et leurs familles oblige à rechercher des outils plus adaptés pour faciliter l'accès au logement

Le rapporteur invite l'IGESA, et plus largement le ministère, à étudier la mise en place de dispositifs innovants pour mieux répondre aux coûts périphériques du logement, induits par la mobilité.

Le ministère a engagé des mesures utiles, notamment à travers le dispositif Mut'Actions, dans le cadre du Plan Famille II et qui, après son extension à l'ensemble du territoire national, a permis de loger 700 familles en 2025 dans le parc privé. D'autres actions du Plan Famille II ont visé à faciliter l'accès au logement défense, par la dématérialisation des demandes et la réduction du nombre de pièces demandées. Dans le même esprit, l'IGESA a contractualisé avec un organisme de caution locative, Cautioneo, pour offrir aux ressortissants des conditions préférentielles (2,90 % du loyer charges comprises en cotisation annuelle, ou 3,50 % en cotisation mensuelle). L'accès à ce dispositif est ouvert à tous les ressortissants percevant un revenu, dans la limite d'un plafond de loyer de 4 500 euros et après évaluation de solvabilité. Bien que modéré, le coût de ce dispositif de cautionnement locatif doit être relevé. La garantie Visale, qui s'adresse à tous les locataires sous condition d'âge de 31 ans révolus, est gratuite mais exclut la grande partie de la population militaire.

Au regard de la connaissance dont peut se prévaloir le ministère sur ses propres ressortissants, et de leur solvabilité qu'il assure lui-même dès lors que les conditions d'engagement sont stables, votre rapporteur considère que des solutions plus engageantes pourraient être mis en place, sans présenter de risque excessif : la **mise en place d'un mécanisme de caution locative directement opéré par le ministère** mérite d'être expertisée. Une expérimentation pourrait être menée dans un premier temps, par exemple limitée aux militaires affectés en zone tendue, ou pour des publics prioritaires, comme les militaires du rang ou les familles monoparentales.

Enfin, le très faible recours au prêt mobilité de l'IGESA peut s'expliquer, outre les problèmes de communication déjà évoqués autour de ces dispositifs, par son plafond – 3 000 euros – qui peut sembler trop faible par rapport aux dépenses réellement induites par la mobilité, notamment en cas d'affectation en zone tendue (cumul dépôt de garantie, frais d'agence, premier loyer, double logement temporaire ou achat d'équipement de base). Votre rapporteur propose donc d'en relever le plafond, au moins à 5 000 euros, et de permettre un octroi rapide en cas de demande, dans la mesure où l'ordre de mobilité est souvent connu seulement quelques mois avant l'engagement des frais. Un abondement par le budget de l'action sociale du ministère, pour couvrir l'augmentation du volume de prêts mobilités, paraît pertinent pour rendre ce dispositif véritablement opérationnel.

Au-delà des aides ponctuelles, la mutation appelle des outils simples, rapides et lisibles, pour éviter que le militaire avance seul des frais importants ou s'expose à des refus de bailleurs privés faute de garantie suffisante.

3. Accompagner le militaire dans la constitution d'un patrimoine immobilier

Enfin, votre rapporteur considère que la politique de l'habitat du ministère doit aussi s'étendre à l'accompagnement du ressortissant dans la constitution d'un patrimoine immobilier. L'ensemble des solutions de logement et d'hébergement fournies au militaire à différents moments de sa carrière constituent une contrepartie essentielle des sujétions militaires. Mais cette contrepartie ne doit pas freiner la capacité du militaire à se loger de façon indépendante, y compris en anticipant le moment où, ayant quitté le service ou la retraite venue, il ne pourra plus bénéficier des facilités offertes par le ministère.

La mobilité géographique, les mutations répétées et le célibat géographique peuvent retarder ou compliquer l'acquisition d'une résidence principale. Le HCECM a d'ailleurs appelé l'attention sur l'intérêt d'une réflexion relative à la « résidence de repli » ou « résidence d'attache » des militaires. L'accession à la propriété, en particulier pour les sous-officiers ou officiers astreints à l'obligation de mobilité, prend en effet des formes différentes de celles des autres actifs, comme l'a montré l'étude de l'Insee/S2E sur le logement des militaires ⁽¹⁾, via l'acquisition d'un bien locatif ou d'une résidence secondaire.

L'enjeu n'est certes pas d'inciter les militaires les plus jeunes ou les plus mobiles à acheter trop tôt, au risque de les fragiliser financièrement. Il s'agit plutôt d'accompagner les personnels stabilisés dans leur parcours, ou ceux dont la famille a besoin d'un ancrage durable, par des dispositifs mieux ciblés : prêts bonifiés, accompagnement juridique et financier, partenariats bancaires, information sur les effets fiscaux de la résidence principale, secondaire ou locative, et articulation avec les contraintes de mutation.

Les outils existants montrent qu'une demande existe. Les prêts Habitat Accession et Habitat Travaux distribués par l'IGESA représentent, à eux seuls, plus de 16 millions d'euros en 2025. Ils ne semblent pourtant pas spécifiquement adaptés pour répondre aux obstacles spécifiques créés par la mobilité militaire dans ces parcours d'acquisition ou de rénovation. Votre rapporteur appelle le ministère et l'IGESA à se saisir de cet enjeu, **l'accession à la propriété pouvant devenir un véritable levier de fidélisation et d'atténuation de la dureté ressentie de la carrière** sur l'environnement familial.

(1) Insee/S2E, *Le logement des militaires*, op.cit., février 2026.

III. FAIRE DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT UN LEVIER D'ATTRACTIVITÉ ET DE FIDÉLISATION : RENFORCER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE, TERRITORIALISER LES RÉPONSES ET L'ACCOMPAGNEMENT DES RESSORTISSANTS, ET CONSACRER UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE À LA HAUTEUR DES ENJEUX.

Les constats dressés par votre rapporteur appellent désormais une inflexion claire. La politique de l'habitat ne peut plus être seulement la somme de dispositifs juxtaposés, ni demeurer une politique d'intendance traitée au gré des contraintes immobilières ou budgétaires. Elle doit jouer à plein son rôle de levier stratégique d'amélioration de la condition militaire, d'attractivité et de fidélisation des personnels, tout en anticipant les besoins liés aux évolutions du modèle d'armée.

Cette évolution suppose de **passer d'une logique de parc à une logique de service rendu**. Au-delà du contenu matériel de la prestation, l'objectif de la politique de l'habitat du ministère doit être d'apporter au ressortissant et à sa famille une solution lisible, adaptée, soutenable financièrement et disponible au moment où la mobilité imposée par le service l'exige. Trois orientations peuvent être retenues à cet égard : unifier le pilotage global, territorialiser les réponses, et inscrire l'effort dans une trajectoire budgétaire pluriannuelle cohérente.

A. UNIFIER LE PILOTAGE NATIONAL AUTOUR D'UNE STRATÉGIE MINISTÉRIELLE GLOBALE DE L'HABITAT

Le ministère des armées dispose désormais des éléments nécessaires pour renforcer le pilotage global d'une politique longtemps laissée pour compte. Les travaux engagés autour de la notion d'« habitat », la fusion de la DTIE et du SID au sein de la direction de l'immobilier et de l'infrastructure de défense, les retours d'expérience du plan Hébergement et du contrat Ambition Logement, ainsi que les données recueillies par la DRH-MD et les représentants des personnels doivent déboucher sur une stratégie cohérente, directement opérationnelle.

Cette stratégie doit couvrir l'ensemble des leviers mobilisés par le ministère (logement domanial, logements réservés ou pris à bail, hébergement, casernement, hôtellerie, action sociale, accompagnement de la mobilité, volet indemnitaire et reste à charge). Elle ne saurait se confondre avec une stratégie de valorisation d'actifs immobiliers mais doit constituer un outil de condition militaire, pleinement articulé avec la politique sociale et familiale, la fidélisation, les enjeux de mobilité et de stationnement, et les exigences de disponibilité opérationnelle.

Recommandation n° 1 : formaliser dès 2026 une stratégie ministérielle globale de l’habitat militaire.

Cette stratégie devra déterminer :

- les publics prioritaires, selon des critères transparents, avec la révision de l’instruction ministérielle 1136 : jeunes engagés, militaires du rang, célibataires géographiques, familles monoparentales, familles nombreuses, personnels affectés en zones tendues, militaires mutés outre-mer ou revenant d’outre-mer ;
- les objectifs poursuivis par type de solution : logement familial, hébergement de longue durée, hébergement temporaire, hôtellerie, accompagnement social, aide au parc privé ;
- les indicateurs de résultat attendus : délai d’attribution, taux de satisfaction des demandes, taux de refus, vacances techniques, état du parc, DPE, taux d’occupation, reste à charge, satisfaction des occupants, nombre de situations d’urgence traitées ;
- les responsabilités de chaque acteur : D2ID, EMA, SCA, DRH-MD, IGESA, commandants de base de défense, bureaux logement, Nové et représentants des personnels.

La future D2ID doit être le chef de file de cette politique. Son rôle ne doit pas se limiter à regrouper des compétences immobilières et d’infrastructure : elle doit devenir l’autorité de pilotage de l’habitat, capable de consolider les besoins, de hiérarchiser les priorités, d’arbitrer entre les instruments disponibles et de rendre compte des résultats. Cette fonction de chef de file doit toutefois s’exercer en association étroite avec les autres acteurs, et en coordination avec l’expression des besoins au niveau local.

Recommandation n° 2 : créer un tableau de bord annuel de l’habitat militaire, transmis au Parlement et repris dans la documentation budgétaire.

Ce tableau de bord devra comprendre, au minimum :

- le nombre de logements disponibles, indisponibles, vacants et attribués, par type de parc ;
- le nombre de places d’hébergement disponibles, occupées, indisponibles, dégradées ou en travaux ;
- les délais moyens d’attribution et de relogement ;
- le nombre de demandes satisfaites et non satisfaites ;
- les taux de refus et les principaux motifs de refus ;
- le taux de satisfaction des occupants et la qualité de service ;
- le nombre de célibataires géographiques et leur répartition territoriale ;
- le reste à charge réel, par territoire, catégorie de personnel, situation familiale et mode d’habitat ;
- l’état d’avancement des opérations Nové et du plan Hébergement ;
- les crédits consacrés à l’habitat, en distinguant logement, hébergement, action sociale, indemnitaire et maintien en condition.

Cette information consolidée est indispensable. Elle doit être remise annuellement aux commissions de la défense et des finances du Parlement, et figurer en annexe aux rapports annuels de performance de la mission *Défense*, afin de permettre une appréciation objective du coût complet de la politique de l'habitat et des engagements pluriannuels qu'elle induit.

- De manière subsidiaire, la stratégie ministérielle gagnerait aussi à examiner l'appareil normatif qui s'applique à la conduite de la politique de l'habitat. Les exigences de sécurité, de dignité et de salubrité ne sauraient être abaissées. Pour autant, certaines normes civiles peuvent s'avérer peu adaptées à des infrastructures militaires, notamment lorsqu'il s'agit d'hébergements collectifs, temporaires, modulaires ou situés en enceinte militaire. **Une revue des normes applicables au logement et à l'hébergement militaires** doit donc être conduite par la D2ID, à partir des remontées du terrain, pour identifier les simplifications possibles sans dégrader la qualité de vie.

B. TERRITORIALISER LES RÉPONSES EN DONNANT AU COMMANDEMENT LOCAL DE VRAIS LEVIERS D'ACTION

Si elle requiert un pilotage national décloisonné, la politique de l'habitat doit nécessairement territorialiser les réponses qu'elle apporte. Les besoins ne sont pas les mêmes à Toulon, en Île-de-France, à Rochefort, à Rennes, en outre-mer, dans les garnisons établies dans des villes moyennes ou dans des zones rurales. Les tensions du marché immobilier local, la structure du parc disponible, les flux de mutation, la part de célibataires géographiques, la présence d'écoles ou d'unités en forte croissance imposent des réponses différenciées.

Les recommandations de votre rapporteur portent sur une meilleure connaissance des tensions d'habitat autour des emprises militaires ; sur le renforcement des moyens du commandement local, en confortant à ses côtés le rôle des bureaux logements ; en associant enfin l'ensemble des parties prenantes, militaires et non militaires, aux chantiers de la politique de l'habitat.

Recommandation n° 3 : établir une cartographie annuelle des tensions d'habitat militaire.

Cette cartographie devra croiser et objectiver des données comme le prix du logement privé autour des emprises, le volume et l'état du parc disponible, les temps de transport et la proximité des infrastructures scolaires, ainsi que les perspectives d'évolution des effectifs. L'objet d'un tel travail est de permettre de concentrer les moyens là où l'écart entre les ressources des militaires et le coût du logement local compromet directement l'installation des familles, l'acceptation des mutations ou la fidélisation. Cette cartographie fournira également une orientation dans le choix à effectuer sur les solutions d'habitat idoines dans le contexte local : construction domaniale, conventionnement avec des bailleurs, prise à bail, recours au parc privé, extension des capacités d'hébergement voire mobilisation du foncier public.

Recommandation n° 4 : renforcer les moyens des commandants de base de défense en matière d'habitat.

L'échelon naturel de cette territorialisation est le commandant de base de défense. Il ne doit pas cependant se contenter d'exprimer des besoins ou remonter des difficultés ; il doit disposer de leviers pour les traiter.

Ce renforcement peut se traduire par plusieurs mesures simples :

- donner au commandant de base de défense une vision consolidée de l'ensemble des logements, hébergements, indisponibilités, délais d'intervention et besoins exprimés sur son périmètre ;
- l'associer systématiquement à la priorisation annuelle des opérations relatives à l'hébergement et aux soutiens de proximité ;
- créer une enveloppe déconcentrée de petits travaux à sa main, pour traiter rapidement les urgences du quotidien, et simplifier les circuits de validation des travaux mineurs, avec un contrôle *a posteriori* et des procédures adaptées aux montants engagés ;
- prévoir un droit d'alerte formalisé lorsque l'état du parc porte atteinte à la condition du personnel ou au fonctionnement des unités.

Recommandation n° 5 : conforter le rôle des bureaux logement comme interlocuteurs de proximité.

La territorialisation suppose également de maintenir un rôle central des bureaux logement. La fusion entre la DTIE et le SID a fait planer une incertitude sur le rattachement et les missions des bureaux logements, dans un contexte où le transfert de certaines de leurs attributions (rapprochement entre l'offre et la demande) au concessionnaire Nové a été évoqué. Le ministère a confirmé à votre rapporteur le rattachement des bureaux logements à la nouvelle D2ID et le maintien de leurs missions d'appui au commandement local et d'interlocuteurs privilégiés des ressortissants, aussi bien dans la recherche de logement après l'annonce d'une mobilité, que pendant l'installation et à la sortie des lieux. Les bureaux logements ont également joué un rôle appréciable de communication auprès des occupants dans la phase de travaux menés par Nové, dans la mesure où ils pu être associés à la stratégie menée sur les sites concernés.

L'externalisation de la gestion du parc domanial ne doit pas aller de pair avec une dilution de la responsabilité de l'État employeur. Les bureaux logement doivent conserver un rôle dans l'accueil, l'information, l'orientation, la remontée des difficultés, la médiation et le suivi des situations sensibles.

Recommandation n° 6 : créer des conférences locales de l’habitat militaire dans les territoires les plus tendus.

La politique de l’habitat ne peut rester cantonnée aux seuls circuits internes du ministère. Dans les territoires de garnison, elle doit devenir un sujet d’aménagement local. Les préfetures, collectivités, bailleurs sociaux, établissements publics fonciers, opérateurs privés, banques, représentants des personnels et commandements locaux doivent être associés aux réponses déployées lorsque les tensions immobilières affectent directement les armées.

Le rôle de ces conférences pourra être étendu : identifier le foncier mobilisable, accélérer les projets au regard des contraintes d’urbanisme, faciliter les conventions avec les bailleurs, améliorer l’accès au parc privé et anticiper les besoins liés aux évolutions du stationnement.

Recommandation n° 7 : mobiliser, dans les zones les plus tendues, les contingents de réservation de l’État en complément du parc conventionné du ministère.

Le ministère dispose déjà d’un parc important de logements réservés par convention auprès de bailleurs sociaux. Ce levier demeure toutefois insuffisant dans certains territoires où la tension immobilière compromet l’installation rapide des militaires mutés à proximité de leur lieu d’affectation. Votre rapporteur recommande donc que, dans ces zones, les préfets puissent mobiliser les **contingents de réservation de l’État** au bénéfice des militaires, dans le respect des priorités légales existantes. Cette faculté, mise en œuvre dans le cadre des conférences locales de l’habitat militaire, permettrait de compléter les conventions de réservation du ministère par un outil territorial de crise, mobilisable lorsque l’offre défense est saturée ou inadaptée. Une telle orientation se justifie par les sujétions particulières de l’état militaire et par l’exigence de disponibilité opérationnelle des forces.

C. CONSACRER UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE À LA HAUTEUR DES ENJEUX, FONDÉE SUR L’ANTICIPATION DES BESOINS ET LES RECONFIGURATIONS DU STATIONNEMENT DES TROUPES

La politique de l’habitat doit bénéficier d’une trajectoire budgétaire claire et cohérente au regard de l’expression des besoins. Elle doit aussi être distinguée au sein de la trajectoire budgétaire d’ensemble du ministère, afin d’éviter que des arbitrages d’ajustement annuel ne s’exercent au détriment des dépenses d’habitat. L’effort budgétaire engagé ces dernières années est conséquent, mais il demeure dispersé et parfois difficilement retraçable. La prochaine loi de programmation militaire devra donc faire de l’habitat un pilier explicite de la condition militaire.

Votre rapporteur regrette que l’actualisation de la programmation militaire n’ait pas comporté de volet consacré au logement et à l’hébergement, alors même que le service national, la réserve, la remontée en puissance des forces et la fidélisation accroissent les besoins.

Recommandation n° 8 : inscrire dans la prochaine loi de programmation militaire une trajectoire chiffrée pour la politique de l’habitat, incluant la remise à niveau du logement et de l’hébergement mais aussi les autres dispositifs.

Cette trajectoire devra comporter des cibles précises de rénovation et d’extension du parc, mais aussi de résorption des bâtiments d’hébergement en état mauvais ou très mauvais. Elle devra être déclinée en objectifs par armée, région militaire et catégories hiérarchiques des personnels militaires.

La programmation des besoins d’hébergement liés à la réserve opérationnelle d’une part et au service national d’autre part devra faire l’objet d’une trajectoire spécifique, afin que l’accueil de ces effectifs ne soit pas financé par une dégradation ou une moindre amélioration des conditions offertes aux militaires d’active. Les capacités nécessaires ne se limitent d’ailleurs pas à des lits, mais doivent inclure les moyens humains de la gestion politique de l’habitat ne peut rester cantonnée aux seuls circuits internes du ministère. Dans les territoires de garnison, elle doit devenir un sujet d’aménagement local. Les préfetures, collectivités, bailleurs sociaux, établissements publics fonciers, opérateurs privés, banques, représentants des personnels et commandements locaux doivent être associés aux réponses déployées lorsque les tensions immobilières affectent directement les armées.

Recommandation n° 9 : sanctuariser une enveloppe annuelle de maintien en condition de l’hébergement.

Le maintien en condition courant représente un enjeu budgétaire majeur. Les opérations lourdes sont nécessaires, mais elles ne suffisent pas. Lorsque les crédits du quotidien sont insuffisants, les désordres s’accumulent et aboutissent à une dégradation plus rapide des bâtiments, rendant les opérations futures plus coûteuses. Votre rapporteur propose donc d’isoler, au sein des crédits d’infrastructure, une enveloppe pour financer les travaux du quotidien, les remises en état légères, la maintenance préventive. Sans prétendre faire obstacle à la fongibilité nécessaire à l’exécution des crédits par les responsables de programme, il apparaît nécessaire de faire figurer une ligne budgétaire spécifique pour le maintien en condition courant, qui ne doit pas être sacrifié au profit des grandes opérations d’infrastructure opérationnelle.

● La trajectoire budgétaire doit également inclure l’action sociale et l’accompagnement de la mobilité. Les aides existantes sont utiles, mais leur faible recours montre qu’elles ne sont pas toujours lisibles, adaptées ou suffisamment dotées.

Recommandation n° 10 : renforcer les moyens budgétaires dédiés à l'accompagnement social de la mobilité résidentielle pour renforcer l'usage des dispositifs existants et en créer de nouveaux.

Les dispositifs sociaux d'accompagnement à la mobilité résidentielle existent, mais leur très faible niveau de recours montre qu'ils ne répondent pas encore à l'ampleur du besoin, au regard du volume annuel des mutations avec changement de résidence entraînant des frais immédiats pour les familles. Sans se limiter à la gestion passive de dispositifs hérités du passé, pas toujours adaptés aux situations contemporaines et peu connus, une enveloppe budgétaire spécifique permettrait de renforcer les avances remboursables, prêts sur l'honneur et aides à la location opérés par l'IGESA et étudier la mise en place de nouveaux dispositifs comme un cautionnement ministériel direct pour ses ressortissants et un guichet d'accompagnement à l'accession à la propriété au cours de la carrière du militaire, qu'il s'agisse d'une résidence principale, d'une résidence secondaire d'ancrage ou d'un investissement locatif susceptible de générer des revenus complémentaires.

De façon générale, l'exigence de transparence sur les moyens que le ministère est prêt à consacrer à l'habitat dans toutes ses composantes est nécessaire pour éviter cette politique ne demeure invisible dans les documents budgétaires, alors même qu'elle engage des crédits importants et qu'elle conditionne directement la fidélisation des personnels.

* * *

En définitive, la politique de l'habitat du ministère des armées doit être regardée comme une composante de la puissance militaire. La France ne peut demander à ses armées de se préparer à des engagements plus exigeants, d'accueillir de nouveaux publics et de fidéliser des compétences rares, sans garantir à ceux qui servent des conditions de vie dignes, prévisibles et compatibles avec une vie familiale. Le logement et l'hébergement ne sont pas une dépense accessoire, mais conditionnent la disponibilité, la cohésion et la fidélité à l'institution militaire.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures, le mercredi 15 juillet 2026, la commission des finances a entendu M. Emeric Salmon, rapporteur spécial des crédits de la mission Budget opérationnel de la défense sur son rapport d'information sur les politiques publiques portant sur le logement des militaires, présenté en application de l'article 146, aliéna 3, du règlement de l'Assemblée nationale.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [site de l'Assemblée nationale](#). Le compte rendu sera prochainement consultable.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM)

- M. le contrôleur général Arnauld Chereil de la Rivière, secrétaire général du conseil supérieur de la fonction militaire,
- M. le colonel Serge Caplain, adjoint du secrétaire général,
- M. l’adjudant Grégory Rivière, secrétaire,
- M. le major Olivier Cantrelle, secrétaire adjoint,
- Mme le commissaire Anne-Claire Cros, adjointe études-synthèse.
- M. le sergent Michel-Marie de Guillebon, commission 3 - condition de vie, des aspects sociaux de l’environnement professionnels et de la santé et sécurité au travail,
- M. le commandant Yannick Rousse, commission 1 – statuts,
- Mme l’ingénieur Anne-Caroline Chamoux, commission 3,
- Mme le caporal-chef Myriam Goyard, commission 3.

Table ronde – Associations professionnelles nationales de militaires

APNM-Marine

- M. le maître principal Frédéric Verdu, co-président ;
- M. le premier maître Michaël Berben, président UNION APNM et secrétaire général APNM-Marine ;
- M. le maître Charles Maquigny, administrateur.

APNM-Air

- M. le capitaine Lionel Hillaireau, président ;
- M. le major Philippe Glimois, vice-président.

APNM-Commissariat

- M. le commissaire Clément Montagne, président.

Association nationale des femmes de militaires (ANFEM)

- Mme Florence Lendroit présidente nationale,
- Mme Isabelle Bedigis, déléguée pour Paris-Massena.

Secrétariat général pour l'administration du ministère des armées (SGA)

- M. Christophe Mauriet, secrétaire général.

Direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE)

- Mme Anne-Sophie Canihac, sous-directrice du logement, direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement,
- Mme Nathalie Reuland, directrice de projet Politique de l'habitat,

Direction centrale du service d'infrastructure de la défense (DCSID)

- M. Alexandre Barouh, ingénieur général de l'armement, directeur central du service d'infrastructure de la défense,
- M. Mathieu Sautereau, ingénieur militaire, conseiller.

Direction des ressources humaines (DRH-MD)

- M. Olivier Bouchery, directeur des ressources humaines du ministère de la Défense,
- M. le colonel Jean-Marc Nicodème, chef du bureau de la synthèse, pilotage et management de l'information,
- Mme Claire Jean, chef du service de la politique des ressources humaines.

Service à compétence nationale de l'action sociale des armées (ASA)

- M. Luc Chaperon, chef du service de l'action sociale des armées,
- Mme Sylvie Dubois, contrôlease des armées, adjointe au chef du service.

Institut de gestion sociale des Armées (IGESA)

- M. Hugues de La Giraudière, contrôleur général des armées, directeur général de l'IGESA,
- M. Paul Chiappore, directeur général adjoint,
- M. Jean Pierre Ramay, directeur des vacances et des loisirs,

– M. Jean-Philippe Vecchioli, directeur des affaires administratives et financières.

Direction centrale du service du commissariat des armées (DCSCA)

- M. Olivier Marcotte, commissaire général hors classe, directeur du SCA,
- Mme Amandine Madorre ; commissaire en chef,
- Mme Justine Rodet, chargée des relations parlementaires.

NOVÉ

- M. Jérôme Puëll, président de Nové,
- M. Jacques-Nicolas Ojea-Devys, directeur général,
- M. Dany Salameh, directeur administratif et financier,
- Mme Olivia Le Déaut, directrice générale de Nové Gestion.

DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Visite du site de La Martinière et de la caserne Fesch, à Versailles (Yvelines), le 25 juin 2026

- M. Alexandre Barouh, contrôleur général des armées, directeur de l’immobilier et de l’infrastructure de défense (D2ID)
- Mme Anne-Sophie Canihac, sous-directrice logement à la D2ID,
- M. Jérôme Püell, président de la société Nové
- M. Jacques-Nicolas Ojea-Devys, directeur général.

Visite de la base aérienne 721 de Rochefort (Charente-Maritime), le 29 juin 2026

- Général de brigade aérienne Thierry Fluxa, commandant la BA721 et l’école de formation des sous-officiers de l’armée de l’Air et de l’Espace,
- Officiers, sous-officiers et militaires du rang de l’armée de l’air et de l’espace affectés dans le ressort de la base de Rochefort.
- Élèves, stagiaires et instructeurs de l’École des sous-officiers de l’armée de l’Air et de l’Espace (EFSOAAE).